

**DOKUMEN  
PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL  
TAHUN 2021**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM**



# **DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL TAHUN 2021**

Disusun oleh Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional  
Tahun Anggaran 2021

Pengarah:

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.

Penanggungjawab:

Yunan Hilmy, S.H., M.H.

Ketua:

Tongam Renikson Silaban, S.H., M.H.

Anggota:

Audy Murfi, MZ, S.H.,M.H.; Djoko Pudjirahardjo, S.H.,M.Hum. ; Kartiko Nurintias, S.H., M.H.;  
Drs. Yasmon, M.L.S.; Erna Priliyasi, S.H., M.H.; Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.;  
Apri Listiyanto, S.H.; Joko Winarso, S.H.; Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.; Viona Wijaya, S.H.;  
Gunardi S.A. Lumbantoruan, S.H.; Odie Faiz Guslan, S.H.; Diana Puji Ratna Kusuma Fitri, S.H

copyright©

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Jl. Mayjen Sutoyo Nomor10 - Cililitan, Jakarta Timur

Telp : 62-21 8091908 (hunting), Faks : 62-21 8011753 Website: [www.bphn.go.id](http://www.bphn.go.id)

Cetakan Pertama- November 2021

ISBN : 978-623-7918-33-2

---

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Pemegang Hak Cipta.

---

Dicetak oleh:

Percetakan Pohon Cahaya



## **SAMBUTAN**

### **KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL**

Pertama-tama kami ingin mengucapkan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas terselesainya penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) tahun 2021 ini. Penyusunan DPHN ini merupakan kegiatan yang berkelanjutan sejak tahun 2016, dan akan menjadi dokumen yang terus disempurnakan (the living document) oleh BPHN.

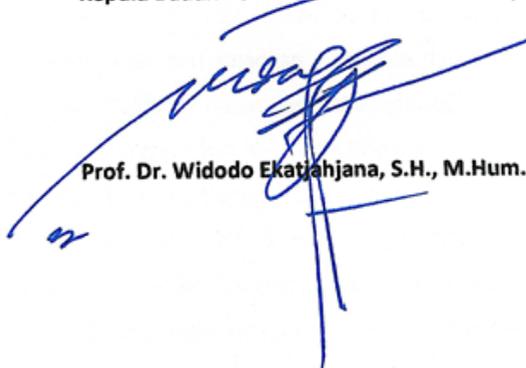
Pada DPHN tahun 2021, penyusunan DPHN dilaksanakan untuk memahami dan memberi arah dan strategi atas permasalahan yang ada dan pembangunan hukum pada masa mendatang dengan prediksi perkembangan masyarakat baik global, regional yang mempengaruhi kehidupan sosial bangsa Indonesia. Kontekstualitas pembangunan hukum tentu tidak terlepas dari pembangunan di bidang-bidang yang lain, karena pembangunan hukum merupakan bagian dari pembangunan sebuah bangsa. Pembangunan hukum harus terintegrasi dan bersinergi dengan agenda pembangunan bidang lain, serta memerlukan proses yang berkelanjutan. Politik hukum yang demikian akan menjadikan Indonesia sebagai negara yang bukan saja maju, adil dan makmur tetapi juga mandiri sehingga mampu mewujudkan kehidupan bangsa yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri.

Atas selesainya penyusunan DPHN tahun ini, kami mengucapkan apresiasi dan terima kasih kepada Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan DPHN, yaitu: Penanggung Jawab : Yunan Hilmy, S.H., M.H.; Ketua : Tongam Renikson Silaban, S.H., M.H.; Sekretaris : Viona Wijaya, S.H.; Anggota : 1. Audy Murfi, MZ, S.H.,M.H.; Djoko Pudjirahardjo, S.H.,M.Hum. ; Kartiko Nurintias, S.H., M.H.; Drs. Yasmon, M.L.S.; Erna Priliasari, S.H., M.H.; Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.; Apri Listiyanto, S.H.; Joko Winarso, S.H.; Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.; Gunardi S.A. Lumbantoruan, S.H.; Odie Faiz Guslan, S.H.; Diana Puji Ratna Kusuma Fitri, S.H. yang telah berperan aktif dan bertanggung jawab dalam Penyusunan DPHN ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para nara sumber yang telah memberikan sumbang sarannya untuk DPHN ini.

Semoga dokumen ini dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi pembangunan hukum nasional, yang tetap teguh dengan nilai-nilai Pancasila. Sebagai sebuah dokumen yang akan terus disempurnakan, maka dokumen ini masih tetap terbuka terhadap masukan dan saran dari berbagai pihak.

Jakarta, November 2021

**Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional,**

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long vertical stroke at the end, positioned above the name of the signatory.

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.**

## KATA PENGANTAR

**P**uji Syukur patut kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang karena Kuasa dan izin-Nya, Tim Pokja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) bekerja dengan penuh semangat dan dengan a kendala yang dihadapi di tengah-tengah Pandemi Covid -19, dapat menyelesaikan dokumen ini sesuai dengan tenggang waktu yang ditetapkan.

Penyusunan DPHN memang tidak mudah dan memerlukan pandangan yang visioner dan komprehensif terkait berbagai dinamika yang berkembang, baik pada tataran Global, Regional maupun Nasional dan sebagai konsekuensi kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi beserta segenap implikasinya kepada seluruh tatanan kehidupan. Semua itu juga dimungkinkan berkat dukungan Pimpinan BPHN yang memfasilitasi diadakannya para narasumber untuk memperluas wawasan dan perspektif dalam penyusunan dokumen ini.

Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) ini menguraikan tentang: politik pembangunan hukum nasional yang memuat visi, misi serta indikator pembangunan hukum nasional. Kemudian diuraikan pula mengenai strategi pembangunan hukum nasional memberi gambaran dan strategi dalam menghadapi permasalahan hukum yang ada pada saat ini serta menjawab tantangan dimasa mendatang pada komponen substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, serta sarana dan prasarana hukum. Pada bagian ini juga menawarkan perluasan sub-sistem hukum nasional dengan sub-sistem pendidikan hukum.

Dokumen yang terdiri dari tiga bab ini tentu belum lengkap, dan masih perlu pembenahan. Dokumen ini memang dirancang untuk menjadi the living document, sehingga, masih terbuka untuk terus memperbaikinya. Konsultasi Publik yang inklusif dan substantif dengan berbagai kalangan tetap harus dilakukan untuk menyempurnakan serta memastikan efektivitas implementasinya. Kami berharap dokumen ini dapat menjadi pijakan bagi pengembangan sistem hukum nasional yang efektif dan adaptif di tengah-tengah dinamika yang berlangsung. Di samping itu juga dapat menjadi masukan bagi penyusunan background study penyusunan RPJPN dan RPJMN, khususnya untuk bidang hukum.

Dengan segala kerendahan hati kami sajikan DPHN Tahun 2021 ini kepada pembaca. Segala kritik dan saran yang konstruktif akan kami terima dengan senang hati.

Jakarta, November 2021

**Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum  
Nasional**

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, cursive representation of the name Yunan Hilmy.

**Yunan Hilmy, S.H., M.H.**

## DAFTAR ISI

<b>SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan Pembangunan Hukum Dewasa Ini .....	5
C. Pelaksanaan Kegiatan .....	8
D. Sistematika Penulisan .....	9
<b>BAB II TATANAN HUKUM NASIONAL</b> .....	10
A. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara .....	10
B. Sumber-Sumber Hukum Nasional .....	15
1. Peraturan Perundang-Undangan/Hukum Positif .....	15
2. Kebiasaan/Hukum Adat/Hukum Agama (Hukum Tidak Tertulis) .....	25
3. Yurisprudensi .....	41
4. Perjanjian internasional .....	59
C. Pluralisme Hukum Dalam Unifikasi Hukum .....	85
<b>BAB III ARAH DAN STRATEGI PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL</b> .....	95
A. Pembangunan Substansi Hukum .....	95
1. Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	95
2. Penataan Peraturan Perundang-Undangan .....	96
3. Resepsi Nilai-Nilai Hukum Tidak Tertulis Sebagai Bahan Pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	100

4. Pembaharuan Substansi Hukum Guna Mengantisipasi Perkembangan Global .....	101
B. Pembangunan Kelembagaan Hukum .....	105
1. Penataan Lembaga Negara .....	105
2. Pembangunan Aparatur Hukum .....	117
3. Pembangunan Lembaga Peradilan .....	127
C. Pembangunan Budaya Hukum .....	137
1. Arah Pembangunan Budaya Hukum .....	137
2. Strategi Pembangunan Budaya Hukum .....	141
D. Pembangunan Sarana dan Prasarana Hukum .....	144
1. Transformasi Digital pada Peraturan Perundang-Undangan .....	144
2. Transformasi Digital dalam Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum .....	149
3. Transformasi Digital dalam Penegakan Hukum.....	156
E. Pendidikan Hukum .....	169
1. Arah Pembangunan Pendidikan Hukum .....	169
2. Strategi Pembangunan Pendidikan Hukum .....	172
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	175
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	177

## DAFTAR TABEL

1.	Tabel 1 : Beberapa Contoh Yurisprudensi Mahkamah Agung.....	47
2.	Tabel 2 : Beberapa Putusan MK yang Merupakan Landmark Decision .....	56
3.	Tabel 3 : Pengaruh Perjanjian Internasional terhadap Hukum Nasional ...	67
4.	Tabel 4: Jumlah PNS 2011-2021 .....	123
5.	Tabel 5: Instrumen Penilaian Tingkat Transformasi Digital pada Peraturan Perundang-Undangan.....	148
6.	Tabel 6 Jumlah Anggota JDIH yang Telah Memiliki Laman JDIH dan Terintegrasi .....	153
7.	Tabel 7: Jumlah Dokumen Hukum pada Basis data JDIHN.....	155
8.	Tabel 8: Jumlah Perkara di Pengadilan Tahun 2020 .....	158



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembangunan hukum merupakan proses pembentukan dan penataan hukum dalam penerapannya. Pembangunan hukum juga merupakan konsekuensi dari dinamika penyelenggaraan pemerintahan, teknologi, dan globalisasi serta perkembangan kehidupan bermasyarakat yang mempengaruhi kehidupan sosial bangsa Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan hukum tidak statis akan tetapi berkelanjutan.

Perjalanan panjang pembangunan hukum nasional hingga saat ini telah banyak menunjukkan usaha untuk menyempurnakan hukum nasional. Konsep hukum nasional pada awalnya masih didominasi oleh konsep-konsep yang berasal dari hukum asing (*foreign law*). Hal ini tak dapat terlepas dari terdapatnya ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadikan hukum yang berlaku di Hindia Belanda sebagai hukum Nasional yang bersifat transisional. Perjalanan sejarah menunjukkan bahwa tidak mudah untuk mewujudkan hukum nasional yang dibentuk oleh konsep-konsep hukum berdasarkan gagasan-gagasan sosial Indonesia atau setidaknya merujuk pada konsep yang melembaga dalam kehidupan sosial asli bangsa Indonesia. Hal itu tidak menutup kenyataan bahwa hukum Nasional yang sebagian dibentuk dengan konteks kolonial telah diadaptasi dengan kondisi Nasional saat ini.

Beberapa peraturan perundang-undangan baru dibentuk dengan mengkombinasikan konsep lama seperti hukum masa kolonial, kecenderungan internasional serta konteks nasional seperti nampak pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Demikian juga halnya konsep hukum di bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya tidak sepenuhnya berasal dari gagasan-gagasan masyarakat Indonesia. Sebagian besar konsep yang ada diciptakan oleh hukum melalui berbagai mekanisme, diantaranya transplantasi hukum (*legal transplants*) atau membawa dari hukum asing (*borrowing from other system*) atau mobilitas hukum lintas batas (*transfrontier mobility of law*), baik karena globalisasi atau menyesuaikan dengan kecenderungan internasional maupun akibat hubungan internasional dan transnasional yang multilateral maupun bilateral.

Konsep hukum Nasional juga ada yang lahir dari nilai nilai atau kaidah dan gagasan-gagasan masyarakat Indonesia, seperti koperasi, perkawinan,

musyawarah untuk mufakat, dan hak ulayat. Dalam perspektif perbandingan hukum, konsep-konsep hukum yang berasal dari bangsa atau sistem (tradisi) hukum lain bersaing dengan konsep-konsep nasional atau lokal. Oleh karena itu, konsep-konsep hukum dalam hukum nasional tidak statis, tetapi mengalami pertumbuhan atau perkembangan, meskipun tidak berarti bahwa setiap lahir peraturan perundang-undangan baru maka terdapat konsep hukum baru.

Pelaksanaan pembangunan hukum tidak hanya ditujukan untuk hukum dalam arti hukum positif yang identik dengan peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga hukum dalam arti yang luas, baik hukum tertulis dan tidak tertulis. Dalam pendekatan teoritik, terdapat sumber-sumber hukum nasional yaitu: hukum positif atau peraturan perundang-undangan; kaidah atau nilai-nilai hukum adat, agama dan kebiasaan; yurisprudensi; dan perjanjian Internasional. Pembangunan hukum tersebut harus mempunyai arah dan seluruh cakupan yang terkait dengannya dapat difungsikan sebagai sarana untuk memperbaiki masyarakat (*social engineering*).

Arah pembangunan hukum bukan sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan arah pembangunan nasional. Ini berarti bahwa arah pembangunan hukum yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 membutuhkan penyelarasan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Pembangunan hukum nasional haruslah berpijak pada nilai-nilai yang berasal dari budaya Indonesia sendiri. Oleh karena itu, landasan terpenting yang dipergunakan untuk menjelaskan nilai-nilai dasar bagi pembentukan hukum nasional tidak lain adalah Pancasila yang mengandung lima sila atau nilai dasar. Lima nilai dasar ini dianggap sebagai cerminan sejati dari budaya bangsa Indonesia yang plural. Artinya, lima nilai dasar itu menjadi sumber asas-asas hukum nasional, sekaligus basis ideal (spiritual) untuk menentukan suatu norma hukum.<sup>1</sup> Politik hukum yang demikian akan menjadikan Indonesia sebagai negara yang bukan saja maju, adil dan makmur tetapi juga mandiri sehingga mampu mewujudkan kehidupan bangsa yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri.

Saat ini, pembangunan hukum nasional dilaksanakan mengacu pada visi yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)

---

<sup>1</sup> Enny Nurbaningsih, "Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional" (Sambutan disampaikan pada pembukaan Focus Groups Discussion Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional di Jakarta, 9 November 2016).

2005-2025 yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dalam setiap 5 (lima). Dalam RPJPN 2005-2025 telah menyebutkan bahwa pembangunan hukum dilakukan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum, kesadaran hukum masyarakat dan sarana-prasarana hukum.<sup>2</sup> Pembangunan hukum yang terdapat dalam agenda RPJMN 2020 – 2024 yang perlu dievaluasi dan diproyeksikan kembali adalah: (1) menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga; (2) membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya; (3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; (4) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; (5) meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia; (6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya; (7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; (8) melakukan revolusi karakter bangsa; (9) memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dalam setiap 5 (lima). Dan saat ini memasuki RPJMN 2020–2024 merupakan RPJMN yang keempat dan terakhir dari RPJPN 2005–2025. RPJMN 2020-2024 didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

---

<sup>2</sup> Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, disebutkan bahwa pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum dan sarana serta prasarana hukum serta perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar. Lebih jauh lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, hlm. 35.

Visi Misi Presiden 2020-2024 disusun berdasarkan arahan RPJPN 2020-2025. visi “Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”. Visi tersebut diwujudkan melalui 9 (sembilan) Misi yang dikenal sebagai Nawacita Kedua, yakni: (1). Peningkatan Kualitas Manusia Indonesia; (2) Struktur Ekonomi yang Produktif, Mandiri, dan Berdaya Saing; (3) Pembangunan yang Merata dan Berkeadilan; (4) Mencapai Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan; (5) Kemajuan Budaya yang Mencerminkan Kepribadian Bangsa; (6) Penegakan Sistem Hukum yang Bebas Korupsi, Bermartabat, dan Terpercaya; (7) Perlindungan bagi Segenap Bangsa dan Memberikan Rasa Aman pada Seluruh Warga; (8) Pengelolaan Pemerintahan yang Bersih, Efektif, dan Terpercaya; (9) Sinergi Pemerintah Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan.

Sementara itu, Agenda Pembangunan mencakup hal-hal sebagai berikut: (1) Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas dan Berkeadilan; (2) Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan; (3) Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing; (4) Revolusi Mental dan Pembangunan Kebudayaan (5) Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar; (6) Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim; (7) Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik.

Pembangunan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan (Polhukhankam) Indonesia 2020-2024 diarahkan menuju terwujudnya konsolidasi demokrasi; supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia; birokrasi yang bersih dan terpercaya; rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat; serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari berbagai ancaman, baik dari dalam maupun luar negeri. Arah kebijakan Pembangunan Polhukhankam terfokus pada 5 (lima) bidang yaitu Konsolidasi Demokrasi, Optimalisasi Kebijakan Luar Negeri, Pemantapan Sistem Hukum Nasional, Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola, serta Pemantapan Stabilitas Keamanan Nasional. Permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, antara lain adalah (1) kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*); (2) Regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum; (3) Pelaksanaan sistem peradilan, baik pidana maupun perdata belum secara optimal memberikan kepastian hukum dan meningkatkan kepercayaan masyarakat; (4) Praktik suap masih marak terjadi di berbagai sektor termasuk penegakan hukum, meskipun

upaya pencegahan dan penindakan sudah dilakukan. Pencapaian sasaran pokok pembangunan bidang hukum ke depan dilaksanakan melalui arah kebijakan dan strategi sebagai berikut: (1) Penataan regulasi; (2) Perbaikan sistem Hukum Pidana dan Perdata; (3) Penguatan sistem anti korupsi; (4) Peningkatan akses terhadap keadilan

Pembangunan hukum tersebut dapat tercapai jika seluruh cakupan yang terkait dengannya dapat difungsikan sebagai sarana untuk memperbaiki masyarakat (*social engineering*). Perekayasa sosial perlu didukung dengan pemikiran yang mendalam tentang hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) dan tingkat kesiapan masyarakat dalam menyikapi pembaharuan yang akan dilakukan serta kehadiran negara dalam mengatasi dan mengakomodasi permasalahan hukum itu sendiri. Pada akhirnya untuk melaksanakan pembangunan dan pembaharuan hukum sebagai suatu sistem, diperlukan perencanaan yang baik sebagai proyeksi pembangunan ke depan.<sup>3</sup>

Dalam mendukung perwujudan pembangunan hukum diperlukan berbagai konsepsi dan pemikiran dari berbagai pemangku kepentingan pembangunan hukum dalam dalam suatu dokumen pembangunan hukum nasional. Dokumen ini diharapkan dapat memberi gambaran terkait permasalahan, tantangan, arah, dan strategi pembangunan hukum ke depan dan menjadi acuan bagi arah pembangunan hukum demi terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasar pada UUD NRI Tahun 1945.

## **B. Permasalahan Pembangunan Hukum Dewasa Ini**

Sistem Hukum Nasional Indonesia bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dengan dicantumkannya kelima sila Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai falsafah hukum Indonesia, maka dengan sendirinya Pancasila dan UUD 1945 itulah yang merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang

---

<sup>3</sup> Perencanaan merupakan suatu perumusan dari persoalan-persoalan tentang apa dan bagaimana suatu pekerjaan hendak dilaksanakan. Perencanaan juga merupakan suatu persiapan (*preparation*) untuk tindakan-tindakan kemudian. Perencanaan meliputi hal-hal yang akan dicapai, yang kemudian memberikan pedoman, garis-garis besar tentang apa yang akan dituju. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada pasal 1 angka 1, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan merupakan unsur manajemen yang sangat penting dalam mengelola organisasi. George R Terry merumuskan elemen-elemen manajemen adalah; *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (penggerakan), dan *controlling* (pengendalian/pengawasan). Lebih jauh mengenai hal ini lihat Maringan Masri Simbolon, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 36.

mendasari segala penilaian hukum dan penentu terhadap perilaku warga negara maupun orang asing yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga terhadap segala peristiwa yang terjadi di atau menyangkut kehidupan bangsa Indonesia.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara telah ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, maka jiwa dan nilai-nilai Pancasila harus menjadi dasar dan tercermin bagi sumber hukum nasional, baik hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sementara ini, dalam pendekatan teoritik, terdapat sumber-sumber hukum dari hukum nasional yaitu: hukum positif atau peraturan perundang-undangan; kaidah atau nilai-nilai hukum adat, agama dan kebiasaan; yurisprudensi; dan perjanjian Internasional.

Pembangunan hukum nasional diarahkan pada proses penataan dan pembentukan suatu sistem hukum nasional. Dalam artian, untuk mewujudkan hukum nasional yang berkeadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan tentu harus melakukan penataan dan pembentukan hukum positif atau peraturan perundang-undangan; kaidah atau nilai-nilai hukum adat, agama dan kebiasaan; yurisprudensi; dan perjanjian Internasional. Pembangunan hukum nasional harus meminimalisir resistensi-resistensi yang berpotensi mempengaruhi pembentukan dan penerapan hukum itu sendiri, baik dalam pendekatan substantif, struktur atau kelembagaan, budaya, sarana dan prasarana, serta mempertimbangkan kebutuhan hukum dan tantangan di masa mendatang dalam menghadapi globalisasi dan perubahan zaman yang semakin dinamis. Dalam konteks sumber hukum, beberapa isu yang akan dibahas lebih jauh dalam dokumen ini adalah sebagai berikut:

## **1. Pembangunan hukum positif atau peraturan perundang-undangan.**

Beberapa permasalahan hukum positif atau peraturan perundang-undangan, diantaranya terdapat peraturan perundang-undangan yang belum harmonis sehingga menimbulkan kesulitan pelaksanaan dan ketidakpastian hukum.<sup>4</sup> Pembentukan hukum positif yang ada saat ini

---

<sup>4</sup> Hal ini dibuktikan dengan banyaknya undang-undang yang diajukan dan di-judicial review oleh Mahkamah Konstitusi, serta peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh

juga banyak dikeluhkan hanya didasarkan pada pertimbangan sesaat, ego sektoral dan ego kedaerahan dengan mengedepankan sosial budaya dan keagamaan tanpa mempertimbangkan nilai-nilai Pancasila dan kurang menyentuh kepentingan masyarakat luas.

## 2. Pembangunan kaidah atau nilai-nilai hukum adat, agama dan kebiasaan

Keberadaan hukum adat, agama, dan kebiasaan sebagai bagian dari sumber hukum nasional tidak dapat diabaikan. Bagaimana sumber-sumber hukum ini akan berperan atau terpengaruh dalam pembangunan hukum nasional di tengah globalisasi dan dinamika perkembangan teknologi. Meskipun hukum adat diakui dan dapat diterapkan, namun ini sangat bergantung pada keberadaan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Mengingat keberadaan masyarakat hukum adat merupakan *conditio sine qua non* bagi pengakuan terhadap hukum adat, maka pengakuan atas hukum adat di Indonesia, baik melalui Konstitusi maupun berbagai peraturan perundang-undangan di bidang tertentu lainnya masih menyisakan persoalan validitas. Kondisi ini menunjukkan adanya “ketegangan” (ketidakharmonisan) antara hukum Nasional dan masyarakatnya.

Tidak mengherankan apabila masih terjadi konflik atau sengketa mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam antara masyarakat hukum adat dengan entitas bisnis yang memperoleh izin dari pemerintah, bahkan konflik vertikal dengan Pemerintah. Demikian juga dalam Konsep-konsep hukum yang lahir dari hukum Islam, khususnya di bidang perbankan syariah, sebagian besar konsep utamanya didominasi dengan istilah asli dalam bahasa Arab dan tidak diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia yang mudah dipahami, seperti “*akad wadi’ah*”, “*akad wakalah*”, “*akad salam*”, “*akad istishna*”, “*murabahah*”, “*musyarakah*”, “*mudharabah*”, “*syirkah*”, piutang “*qardh*”, imbalan “*ujrah*”, dan “*ijarah muntahiya bittamlik*”. Hal ini lebih mudah dipahami apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, sehingga memudahkan untuk dipahami. Inkonsistensi penggunaan istilah ini terlihat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang sebagian konsep hukum diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan menyertakan bahasa Arab,

---

Mahkamah Agung. Tapi bukan berarti bahwa saat ini lebih buruk daripada masa orde lama maupun orde baru meskipun pada masa itu tidak ada undang-undang yang di-judicial review karena memang saat itu mekanisme untuk itu belum ada.

seperti “pengelola wakaf” (*nazhir*), “pemberi wakaf” (*wakif*). Lebih dari itu, Konsep “bank” juga tidak menggunakan bahasa Arab, bahkan juga dipergunakan istilah “*letter of credit*”, yang lazim dalam praktik perbankan konvensional dan tidak menggunakan bahasa Arab berbagai landasan hukumnya.

### **3. Pembangunan Yurisprudensi.**

Yurisprudensi baik yang dibentuk pada Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi merupakan sumber yang kaya bagi pembangunan hukum nasional. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi bahkan dapat dipandang sebagai politik hukum yudisial di mana dalam putusan tersebut terdapat arah pembangunan hukum yang selaras dengan Konstitusi. Pembentuk peraturan perundang-undangan perlu semakin memperhatikan berbagai pemikiran yang dikembangkan melalui yurisprudensi sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional.

### **4. Pengaruh Perjanjian Internasional dalam pembangunan hukum Nasional.**

Sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia tidak dapat menutup diri dari pemikiran dan kaidah hukum yang berkembang secara internasional. Pengaruh perjanjian internasional sebagai sumber hukum berpotensi semakin besar di masa mendatang. Dalam hal ini, Pancasila merupakan landasan dan filter bagi Indonesia dalam menentukan kaidah-kaidah perjanjian internasional yang akan menjadi bagian dari hukum nasional.

### **C. Pelaksanaan Kegiatan**

Untuk memperkaya pengembangan pemikiran mengenai Pembangunan Hukum Nasional, Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 dilakukan melalui berbagai kegiatan yaitu:

- 1) Rapat Kelompok Kerja (Pokja ) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Tim Pokja didasarkan pada Surat keputusan (SK) Kepala BPHN);
- 2) Rapat Pokja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional dengan Narasumber yang dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan mengundang narasumber sebagai berikut:

Prof. I.B.R. Supancana, S.H., M.H., Prof. Dr. Drs. Abdul Shomad, S.H., M.H., Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si., Dr. Hari Purwadi, S.H., M.Hum., Dr. Amirulloh, S.H. M.H., Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H., Dr. Agus Riewanto, S.H., CL.A., Dr. Oce Madril, S.H., M.A., dan Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.,

- 3) Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional dilakukan sebanyak 2 (dua) kali di Jakarta dengan mengundang Narasumber sebagai berikut: Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL, Prof. Basuki Rekso Wibowo, S.H., M.S., Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Prof. Adji Samekto, S.H. M.H., dan Dr. Harjono, S.H., M.CL.,
- 4) Forum Dialog di Daerah dilakukan 1 (satu) kali di Bandung dengan Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Dokumen Pembangunan Hukum Nasional ini dibagi dalam (4) empat bab, masing-masing bab secara umum memuat:

Bab pertama berisi latar belakang, permasalahan pembangunan hukum saat ini, pelaksanaan kegiatan, dan sistematika penulisan untuk memberikan gambaran secara umum mengenai isi Dokumen Pembangunan Hukum Nasional ini.

Bab kedua berisi uraian mengenai tatanan hukum nasional yang mencakup pertama-tama mengenai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, kemudian sumber-sumber hukum yang ada di Indonesia dan prinsip pluralism hukum dalam unifikasi hukum dalam pembangunan hukum nasional. Pada masing-masing sub-bab akan dibahas bagaimana eksistensi sumber-sumber hukum tersebut, tantangan atau permasalahan yang dihadapi saat ini, dan bagaimana menyikapi interaksi antarsumber hukum itu dalam bingkai pluralisme hukum dalam unifikasi hukum.

Bab ketiga berisi arah dan strategi pembangunan hukum nasional yang diuraikan berdasarkan perspektif komponen-komponen sistem hukum nasional yaitu substansi hukum, kelembagaan hukum, budaya hukum, sarana dan prasarana hukum, budaya hukum, dan pendidikan hukum. Pada masing-masing bab akan diuraikan beberapa persoalan yang dihadapi saat ini, serta arah dan strategi yang ditawarkan.

Bab keempat berisi simpulan dan saran bagi pembangunan hukum nasional.

## BAB II TATANAN HUKUM NASIONAL

### A. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara

Indonesia sebagai sebuah *modern state* adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum di mana hukum yang berlaku tersebut adalah hasil kesepakatan bersama, yang dibentuk secara demokratis.<sup>5</sup> Negara Indonesia berbeda dengan negara-negara yang muncul pada era tradisional yang sangat mengandalkan kekuasaan. Dalam konteks hukum dan politik, konsep *modern state* dapat dilihat pada negara-negara yang muncul pasca Revolusi Perancis pada tahun 1789. Indonesia sebagai negara modern mengadopsi gagasan tatanan sosial berdasarkan filsafat barat dan juga filsafat timur. Artinya, saat Indonesia didirikan, gagasan barat dan gagasan timur disinergikan oleh para pendiri bangsa ini untuk menyusun suatu susunan negara Republik Indonesia.

Dari perspektif filosofis, terdapat perbedaan karakteristik pada filsafat Barat dan filsafat Timur. Karakteristik filsafat Barat yang pertama adalah menekankan pada hak-hak individual. Manusia menjadi proyek bagi dirinya sendiri, tidak ditentukan oleh yang lain. Kedua, ada pemisahan antara agama dan filsafat dalam penyelenggaraan negara. Ketiga, filsafat Barat dibangun secara dialektis. Dari era Romawi sampai revolusi Perancis misalnya, dapat terlihat perubahan pemikiran mengenai penyelenggaraan negara dari absolutisme menjadi demokratis yang merupakan hasil proses dialektika secara terus menerus. Keempat, filsafat Barat mempunyai karakter mencari dan membuktikan kebenaran berbasis empiris. Kelima, filsafat Barat sangat dinamis dikembangkan dalam paradigma Aristotelian. Menurut Aristoteles, yang abadi adalah perubahan. Karena itu segala sesuatu akan berkembang terus menerus sehingga dalam konteks final, dikatakan bahwa tidak ada sesuatupun yang sudah final, melainkan seluruhnya masih dalam proses menjadi.

Karakteristik filsafat Timur di sisi lain antara lain: Pertama, sangat menekankan pada kebersamaan, tidak individual. Kedua, dalam filsafat Timur tidak ada pemisahan agama dan filsafat. Refleksi ini misalnya muncul dalam cara berpikir masyarakat Indonesia yang selalu mengucapkan syukur ketika mendapatkan sesuatu.

---

<sup>5</sup> Bagian ini disadur dari F.X. Adji Samekto, "Pancasila dan Pembangunan Hukum Nasional", (Ceramah disampaikan dalam Focus Grup Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 21 Oktober 2021 di Jakarta), dan Widodo Ekatjahjana, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" tahun 2019.

Ketiga, filsafat Timur dibangun secara dialektis, namun terdapat perbedaan dengan filsafat Barat di mana segala sesuatu harus dibuktikan. Dalam filsafat Timur, terdapat unsur percaya atau keyakinan tanpa harus dibuktikan. Karena itu karakteristik yang keempat adalah adanya sifat pasrah dan percaya dalam filsafat Timur. Kelima, filsafat Timur juga sangat mengedepankan keabadian atau cara berpikir Platonis. Kedua filsafat inilah yang mendasari tatanan sosial pada masyarakat Barat dan masyarakat Timur dan tentunya menghasilkan tatanan masyarakat yang berbeda satu dengan yang lainnya.

Situasi inilah yang membuat Indonesia menjadi negara yang menarik karena memilih untuk menjadi suatu negara modern yang mengadopsi baik gagasan-gagasan pada tatanan sosial masyarakat Barat maupun masyarakat Timur. Gagasan-gagasan ini dipadukan dan disinergikan menjadi Pancasila yang menjadi dasar berdirinya negara Indonesia. Hasil sinergi ini terangkum dalam dasar negara Pancasila. Sejak pidato pertama Sukarno yang menyampaikan 5 (lima) prinsip yang kemudian disebut sebagai Pancasila – dan mengalami proses-proses perundingan, penyusunan, hingga puncaknya pada perumusan yang dituangkan ke dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Pancasila diproyeksikan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Gagasan-gagasan besar pendiri bangsa menempatkan Pancasila lebih dari sekadar penuntun tingkah laku. Pancasila adalah pemandu bagi terwujudnya masyarakat adil dan makmur bagi seluruh komponen bangsa. Dalam konteks ini, gagasan-gagasan terkait Pancasila dari para pendiri bangsa dapat dijabarkan ke dalam indikator-indikator yang kemudian diturunkan menjadi sasaran-sasaran pembangunan. Ini yang kemudian harus menjadi rujukan bagi pembentukan regulasi dan regulasi yang dibentuk karenanya akan mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Pada fase Indonesia muda, Pancasila bukan sekadar tentang toleransi, gotong royong, tapi lebih besar dari itu dan menjelma menjadi hal-hal konkrit dalam pembangunan.

Bertolak dari pemikiran para *Founding Fathers*, terdapat beberapa sendi-sendi pokok Pancasila. Selain berfungsi untuk menopang, sendi juga adalah prasyarat untuk terjadinya pergerakan. Yang dimaksud sebagai sendi-sendi pokok Pancasila di sini adalah hal atau unsur yang paling penting yang mengikat sila yang satu dengan sila yang lainnya. Menurut Mohammad Hatta, unsur yang paling penting adalah sifat Ketuhanan. Dalam konteks ini, Mohammad Hatta mengatakan Ketuhanan-lah yang menghubungkan sila satu dengan sila lainnya.

Menurut Sukarno, yang menghubungkan satu sila dengan sila lainnya adalah kebangsaan. Menurut Ki Hadjar Dewantara, sendi pokok Pancasila adalah kemanusiaan. Kemanusiaan di sini bukan kemanusiaan seperti dalam cara pikir Eropa, yang menekankan individualisme. Ketiga sendi pokok ini tidak berbeda tetapi justru bertemu pada satu titik yaitu: masyarakat adil dan makmur. Dengan kata lain, orang bisa saja memiliki penekanan pendekatan dari salah satu sendi pokok ini, namun semuanya akan bertemu pada keinginan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Tidak ada satu pendekatan yang mutlak benar. Dengan demikian, Indonesia sebagai suatu negara modern yang berlandaskan kepada Pancasila dalam relasi antara negara dan agama dapat disimpulkan prinsip-prinsip: Indonesia bukan negara sekuler; Indonesia bukan negara agama; Indonesia tidak pernah meninggalkan tuntunan moral; Negara tidak bisa menerapkan atau memaksakan standar kebaikan berbasis suatu agama dalam ruang publik kecuali terdapat kesepakatan.

Pembangunan nasional berdasarkan Pancasila harus mengarah pada perwujudan masyarakat adil dan makmur. Setidaknya terdapat empat indikator yang disusun untuk menjelaskan tercapainya kondisi masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia:

- 1) Terjaminnya sandang pangan dan papan;
- 2) Terjaminnya kesehatan & pendidikan tiap warga Negara;
- 3) Terjaminnya hari tua setiap warga Negara;
- 4) Terjaminnya setiap warga Negara dapat mengembangkan kehidupan kerohaniannya.

Pembangunan nasional di berbagai bidang, termasuk di dalamnya bidang hukum dan hak asasi manusia harus senantiasa mengarahkan diri pada tujuan tersebut.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU PPP) menyatakan bahwa Pancasila adalah sumber segala sumber hukum negara. Ini berbeda dengan ketentuan yang sebelumnya dimuat dalam TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 (TAP MPR 1966) yang menyatakan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. Ketentuan dalam TAP MPR 1966 ini menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan sumber hukum lain seperti hukum agama dan hukum adat karena keduanya sudah ada sebelum Pancasila, hukum agama malah memiliki kedudukan yang sangat khas karena bersumber dari Firman Tuhan. Karena itu dalam Pasal 2 UU PPP redaksi ketentuan tersebut diubah sehingga Pancasila

merupakan sumber segala sumber hukum negara saja.<sup>6</sup>

Implikasi dari ketentuan ini sangatlah penting. Ini berarti sumber hukum lainnya seperti hukum adat dan hukum agama tetap eksis di luar hukum negara. Hukum adat dan hukum agama tetap dapat mewarnai hukum negara dalam bentuk asas-asas universal, yang bersesuaian dengan Pancasila, yang ditarik ke dalam ketentuan hukum-hukum negara. Ini juga berarti hukum adat atau hukum agama tidak bisa dimasukkan bulat-bulat begitu saja menjadi hukum negara. Ketika hukum adat atau hukum agama dipaksakan masuk tanpa melihat kesesuaiannya dengan Pancasila, maka hukum negara yang dilahirkan justru berpotensi menimbulkan perpecahan dan pertikaian.

Dalam konteks pembangunan hukum dan hak asasi manusia, terdapat juga nilai-nilai yang dapat dijadikan pedoman dan rasionalisasi dalam menurunkan nilai-nilai Pancasila dalam pembangunan hukum nasional. Pertama, Negara Indonesia didirikan bukan untuk satu golongan tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dan penyelenggaraan negara didasarkan pada hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dapat diturunkan menjadi Karakter Negara Hukum Pancasila yang meliputi:

- 1) Berkarakter Gotong Royong;
- 2) Keseimbangan hak negara dengan hak individu;
- 3) Berkepastian hukum dan berkeadilan;
- 4) Menjunjung tinggi religiusitas; dan
- 5) Memadukan hukum sebagai sarana rekayasa sosial sekaligus merefleksikan nilai-nilai Pancasila.

Kedua, negara Indonesia didirikan untuk bersungguh-sungguh memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Maka Pembangunan Nasional Sebagai Perwujudan Nilai-nilai Pancasila di Bidang Hukum dan HAM berpedoman pada:

- 1) Penerimaan secara objektif nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 2) Memperkuat kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi dalam tata peraturan perundang-undangan di Indonesia;
- 3) Menjadikan Pancasila sebagai sumber mewujudkan hukum yang

---

<sup>6</sup> Widodo Ekatjahjana, "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia" (Ceramah disampaikan pada Pengarahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional di BPHN).

berkeadilan substansial;

- 4) Menjadikan Pancasila sebagai batu uji tertinggi materi peraturan perundang-undangan di Indonesia;
- 5) Melakukan sinkronisasi dan uji ulang setiap produk peraturan perundang-undangan untuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila;
- 6) Indonesia yang masih mengutamakan nilai-nilai nasionalisme (sebagai modal untuk menjaga kelangsungan negara) pengutamaan hak individu warga negara tidak boleh mengurangi hak negara untuk melakukan pengawasan dan pengaturan (command and control) atas warganya;
- 7) Dari perspektif yuridis, penyeimbangan kepentingan individu warga negara dengan negara bisa dibenarkan dari konsepsi bahwa negara hukum Indonesia dikonsepsikan secara tegas sebagai negara hukum yang menggabungkan secara integratif, nilai-nilai Pancasila, segi-segi positif *rechtstaat* yang mengedepankan kepastian hukum dengan *the rule of law* yang mengedepankan rasa keadilan;
- 8) Pengembangan budaya hukum berbasis nilai-nilai Pancasila yang dipedomani semangat gotong-royong untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Daftar di atas tidak bersifat final atau tertutup melainkan terus terbuka bagi pengembangan dan pemaknaan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Nilai-nilai itu lantas tentu harus diimplementasikan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Terdapat beberapa langkah praktis yang dapat ditempuh oleh para pembentuk hukum untuk memastikan Pancasila telah benar-benar menjadi sumber dari segala sumber hukum negara, yaitu:

- 1) Memasukkan nilai-nilai Pancasila dalam konsideran Menimbang utamanya pada bagian Landasan Filosofis;
- 2) Memasukkan nilai-nilai Pancasila dalam Naskah Akademik atau Kajian Akademik, bagian, pasal, atau ayat dalam peraturan (asas-asas pembentukan peraturan dan materi muatan peraturan agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila secara formal maupun material/substansial);
- 3) Harmonisasi Naskah Peraturan menggunakan tolok ukur Nilai-Nilai dasar Pancasila dan Asas-asas hukum perundang-undangan untuk

terciptanya peraturan perundang-undangan yang berjiwa Pancasila.

## **B. Sumber-Sumber Hukum Nasional**

### **1. Peraturan Perundang-Undang/Hukum Positif**

Peraturan perundang-undangan (*wetgeving, gesetzgebung, legislation*) dapat mengacu pada dua pengertian: *Pertama*, perbuatan membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah; *Kedua*, keseluruhan hasil atau produk dari perbuatan membentuk peraturan negara tersebut. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan dapat berarti kegiatan pembentukan peraturan negara dan dapat berarti pula seluruh peraturan negara.<sup>7</sup>

Salah satu unsur dari negara hukum sebagaimana dikemukakan oleh Julius Stahl adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Para ahli mengemukakan bahwa asas legalitas yang berarti segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis atau harus selalu didasarkan atas *rules and procedures*.<sup>8</sup> Keberadaan peraturan perundang-undangan, karenanya adalah suatu keniscayaan. Selain itu, peraturan perundang-undangan juga diperlukan untuk penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana diuraikan dalam Pasal 28I ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Selain fungsi yang disebutkan di atas, peraturan perundang-undangan memiliki banyak fungsi lainnya. Menurut Bagir Manan, Peraturan Perundang-Undang memiliki fungsi internal dan fungsi eksternal, yaitu:<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Fungsi Ilmu Perundang-Undang dalam Pembentukan Hukum Nasional dalam MariaFarida Indrati*, Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: “*Gezetsgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan*” (Depok: Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), Hlm. 13.

<sup>8</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Penataan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), Hlm.xvi.

<sup>9</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997), Hlm 138-144.

a. Fungsi Internal

Secara internal, peraturan perundang-undangan berfungsi untuk:

1) Fungsi penciptaan hukum

Penciptaan hukum dapat dilakukan melalui berbagai cara, namun di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum sehingga merupakan sendi utama sistem hukum nasional. Politik pembangunan hukum nasional selama ini juga lebih mengutamakan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama antara lain karena pembangunan hukum nasional menggunakan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara berencana.

2) Fungsi pembaharuan hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau yurisprudensi. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi dan hukum kebiasaan atau hukum adat.

3) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum

Peraturan Perundang-Undangn dapat digunakan untuk melakukan integrasi pluralisme sistem hukum di Indonesia. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

4) Fungsi kepastian hukum

Peraturan Perundang-Undangn dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau yurisprudensi. Untuk dapat benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus jelas dalam perumusannya; konsisten dalam perumusannya baik secara intern-maupun ekstern; dan menggunakan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.

b. Fungsi Eksternal yakni keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku, atau disebut juga fungsi sosial hukum.

1) Fungsi perubahan

ini berarti peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.

2) Fungsi stabilisasi

Peraturan perundang-undangan di bidang pidana, ketertiban, dan keamanan, adalah kaidah-kaidah yang bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah-kaidah mengenai kegiatan ekonomi juga dapat berfungsi membawa stabilitas pada sistem sosial budaya yang telah ada.

3) Fungsi kemudahan

peraturan perundang-undangan dapat juga dipergunakan sebagai sarana untuk mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan “insentif” seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan merupakan kaidah-kaidah kemudahan.

Senada dengan Bagir Manan, Jazim Hamidi juga mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan instrumen efektif untuk pembaharuan hukum dibandingkan hukum kebiasaan atau yurisprudensi.<sup>10</sup> Peraturan Perundang-Undangn juga dapat menjadi sarana untuk memperbaharui yurisprudensi. Tanpa peraturan perundang-undangan, perubahan dalam masyarakat terjadi secara spontan atau tidak sengaja. Namun melalui peraturan perundang-undangan, perubahan yang dikehendaki oleh pemerintah dapat dinyatakan dan menjadi arah yang dituju. Sekalipun di luar peraturan perundang-undangan masih terdapat norma-norma lain yang hidup dalam masyarakat, peraturan perundang-undangan memiliki kelebihan di atas norma yang lain. Kelebihan ini adalah legalitas dan legitimasi yang hanya diberikan kepada peraturan perundang-undangan sebagai dokumen yang dihasilkan oleh kekuasaan legislatif sebagai satu-satunya badan dalam negara modern yang diberi wewenang

---

<sup>10</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, Hlm.xv.

untuk membuat hukum.<sup>11</sup>

Sekalipun hukum nasional Indonesia yang dicita-citakan akan terdiri dari hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang sentral dalam pembangunan hukum nasional. Hukum tertulis merupakan wahana bagi hukum baru yang dibentuk oleh bangsa Indonesia untuk memenuhi kebutuhan kehidupan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan yang terus berkembang.<sup>12</sup> Hukum tertulis juga menjadi alat untuk menjembatani antarlingkup-laku hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya. Sementara itu, hukum tidak tertulis dalam wujud aneka hukum adat dan hukum Islam yang menyangkut perkawinan, kewarisan, dan lain-lainnya akan tetap berlaku dan diakui selama anggota masyarakat menghendakinya. Bagaimanapun, faktor kesegeraan, kepastian hukum, serta daya cakup yang lebih luas menjadi pertimbangan utama dalam pembentukan hukum nasional dan hukum tertulis merupakan instrumen yang dapat memenuhi hal ini. Dengan demikian, perwujudan hukum nasional akan senantiasa datang dari hukum tertulis, meskipun hukum tidak tertulis masih selalu akan mendampinginya.<sup>13</sup>

#### **a. Standar Peraturan Perundang-Undangan yang Baik**

Agar dapat memenuhi fungsi dan peran yang diharapkan sebagai sumber hukum nasional, peraturan perundang-undangan harus memiliki kualitas yang baik. Lon Fuller mengemukakan acuan mengenai isi hukum positif (*positive legal content*) yang terdiri dari 8 unsur, yaitu:<sup>14</sup>

- 1) *Promulgation* yaitu peraturan-peraturan yang menjadi pedoman bagi otoritas harus diumumkan;
- 2) *The generality of laws* yaitu harus ada aturan-aturan umum sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan;
- 3) *Retroactive laws* yaitu hukum (peraturan) tidak boleh berlaku surut;
- 4) *The clarity of laws* yaitu peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti (jelas).

---

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), Hlm. 95.

<sup>12</sup> S. Hamid A. Attamimi, *Op.Cit.*, Hlm.16.

<sup>13</sup> *Ibid.* Hlm.17.

<sup>14</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, Hlm.xvi.

- 5) *Contradictions in the laws* yaitu aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- 6) *Laws requiring the impossible* yaitu peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan/tidak mungkin dipenuhi;
- 7) *Constancy of the law through time* atau peraturan tidak boleh terlalu sering berubah;
- 8) *Congruence between official action and declared rules* yaitu harus ada konsistensi antara aturan-aturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari, atau dengan kata lain Pemerintah harus melaksanakan dengan teguh aturan-aturan ini.

Sementara itu dalam UU PPP juga terdapat asas-asas peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi tolak ukur peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

- 1) Asas pengayoman;
- 2) Asas kemanusiaan;
- 3) Asas kebangsaan;
- 4) Asas kekeluargaan;
- 5) Asas kenusantaraan;
- 6) Asas *bhinneka tunggal ika*;
- 7) Asas keadilan;
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau;
- 10) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Selain aspek materi yang baik, peraturan perundang-undangan yang baik juga harus memperhatikan prosedur yang sesuai dengan hukum. Susi Dwi Harijantji menyatakan bahwa prosedur dalam pembentukan undang-undang di dalam berbagai peraturan perundang-undangan memiliki makna penting sebagai serangkaian kriteria dari rantai tindakan hukum (*chain of legal acts*) yang menentukan validitas sebuah undang-undang. Dengan kata lain, prosedur memiliki fungsi untuk membedakan apakah sebuah tindakan dari kekuasaan

berdampak pada lahirnya hukum atau tidak.<sup>15</sup> Dengan demikian, jika suatu undang-undang dinyatakan tidak memenuhi bagian tertentu dari seluruh proses pembentukan undang-undang yang ditetapkan oleh hukum, maka konsekuensinya adalah norma-norma di dalamnya dianggap sebagai preposisi yang tidak mengandung sifat hukum sejak kelahirannya (*nullity*), yang dalam tradisi hukum di Indonesia disebut sebagai “batal demi hukum”.<sup>16</sup>

Dalam konteks Indonesia, prosedur yang harus dipenuhi di sini merujuk pada tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam UU PPP. Selain keterpenuhan formalitas pada seluruh tahapan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagai pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Karena itu, pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).<sup>17</sup>

Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*)

---

<sup>15</sup> Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Hlm. 26.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.* Hlm. 392-393.

tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).<sup>18</sup>

Partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>19</sup> Partisipasi ini harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Selain itu, partisipasi publik juga harus dipastikan dilakukan pada pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Senada dengan uraian di atas, Bayu Dwi Anggono mengemukakan setidaknya terdapat 5 (lima) prasyarat bagi terwujudnya lingkungan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni:<sup>20</sup>

- 1) dasar-dasar perundang-undangan yang baik (jenis, hierarki, dan materi muatan);
- 2) tertib pembentukan peraturan perundang-undangan (tertib prosedur dan tertib substansi);
- 3) partisipasi publik;
- 4) adopsi evaluasi peraturan perundang-undangan; dan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* Hlm. 393.

<sup>20</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit.*, Hlm xix.

5) berjalannya sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik.

Selain peraturan perundang-undangan, diperlukan juga kehati-hatian dalam membentuk peraturan-peraturan administrasi karena kerap kali luput dari perhatian dan pengawasan publik sehingga berpotensi menyimpang dari tujuan yang diharapkan.<sup>21</sup>

#### **b. Persoalan Peraturan Perundang-Undangan Saat Ini**

Prasyarat-prasyarat di atas penting untuk terus menjadi perhatian mengingat bahwa produk hukum peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh politik saat pembuatannya.<sup>22</sup> Pengaruh politik ini akan membawa permasalahan ketika konfigurasi politik yang ada bersifat otoriter sehingga menghasilkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks/elitis.<sup>23</sup> Peraturan perundang-undangan akan mengikat seluruh komponen di dalam masyarakat sehingga dampak dari keberlakuannya harus dipastikan dapat menciptakan keadilan untuk masyarakat dan membatasi kesewenang-wenangan baik oleh penguasa maupun oleh sesama anggota masyarakat.

Mengacu pada standar-standar di atas, Bayu Dwi Anggono mengidentifikasi beberapa persoalan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini di Indonesia, yaitu:<sup>24</sup>

1) Kurang terkontrolnya jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan.

Kurang terkontrolnya jenis Peraturan Perundang-Undangan yang dapat digolongkan sebagai Peraturan Perundang-Undangan terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPP yang tidak membedakan peraturan lembaga yang berkategori sebagai peraturan internal (peraturan kebijakan) dan Peraturan Perundang-Undangan.

---

<sup>21</sup> Susi Dwi Harijanti, "Politik Hukum Kelembagaan (Negara)" (ceramah disampaikan pada Forum Dialog di Daerah Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 11 November 2021 di Bandung).

<sup>22</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.cit.*, Hlm. Xix.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), Hlm.376.

<sup>24</sup> Bayu Dwi Anggono, "Politik Hukum Penataan Peraturan Perundang-Undangan (Proses Pembentukan dan Kelembagaan)" (ceramah disampaikan dalam Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 dengan Narasumber di BPHN tanggal 27 Oktober 2021).

- 2) Materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditetapkan secara pasti terutama dalam konteks pembentukan undang-undang.  
Pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) UU PPP tentang materi muatan Undang-Undang sangat luas dan tidak terbatas dengan adanya butir huruf e. Ketentuan huruf 3 ini selalu dipakai tanpa ukuran yang jelas, dan kerap menjadi pilihan bagi pembentuk Undang-Undang untuk mengakomodasi kepentingannya dalam pembentukan Undang-Undang.
- 3) Ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menyulitkan dalam pengujiannya.  
Jenis Peraturan Perundang-Undang dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPP belum jelas letak hierarkinya, karena tidak disebut masuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP. Tidak jelasnya hal ini membawa masalah mengingat makna hierarki adalah berjenjang dari yang paling rendah yang paling tinggi di mana yang paling rendah tidak boleh bertentangan dengan jenjang yang lebih tinggi. Hal ini menimbulkan kesulitan baik dalam pelaksanaan maupun pengujian.
- 4) Perencanaan dan realisasi program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang rasional;  
Tidak adanya wewenang bagi suatu lembaga Pemerintah untuk melakukan penilaian secara objektif dan terukur atas kebutuhan pembentukan regulasi baru oleh kementerian/lembaga telah memunculkan obesitas regulasi/hiper regulasi.
- 5) UU PPP tidak mengamanatkan harmonisasi bagi seluruh peraturan perundang-undangan, melainkan hanya mengamanatkan kewajiban harmonisasi bagi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, serta Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota;
- 6) Belum adanya pedoman formal konsultasi publik, sehingga muncul heterogenitas bentuk konsultasi;  
Belum terdapat satu portal resmi tempat public bisa memberi tanggapan dan menerima respon atas tanggapan serta

memantau pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu masih terdapat perilaku pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang menjadikan partisipasi sebatas formalitas dan tidak membawa dampak signifikan bagi perbaikan draf Peraturan Perundang-Undangan.

- 7) Berkas peraturan perundang-undangan (rancangan, naskah akademik/analisis pendukung, risalah pembahasan) yang belum tersedia secara baik;
- 8) Belum terlembagakannya evaluasi secara rutin terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga pembentuknya (*legislative/executive review*).

Sistem manajemen regulasi di Indonesia cenderung kurang memberikan perhatian yang serius terhadap peran evaluasi peraturan perundang-undangan. Padahal fungsi evaluasi tidak dapat dipisahkan dari manajemen produksi Peraturan Perundang-Undangan.

- 9) Ketiadaan model baku (mekanisme dan metode) evaluasi peraturan perundang-undangan yang didesain secara sistematis.<sup>25</sup> Pengaturan pada Pasal 95 (A) ayat (2) UU PPP masih membatasi pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang saja. Padahal kegiatan pemantauan dan evaluasi seharusnya perlu dilakukan oleh Pemerintah melalui Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap seluruh jenis Peraturan Perundang-Undangan.
- 10) Proses *judicial review* di Mahkamah Agung yang berbeda dengan praktik *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.  
Beberapa permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan *judicial review* di Mahkamah Agung setidaknya meliputi: Pertama, persidangan tidak memanggil para pihak (tertutup); Kedua, Putusan MA tidak langsung berlaku; Ketiga, Perma tidak termasuk ke dalam objek pengujian; dan Keempat, terdapat biaya perkara.

---

<sup>25</sup> Sebagai catatan, Badan Pembinaan Hukum Nasional telah menyusun Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07 yang digunakan dalam pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum di Badan Pembinaan Hukum Nasional.

## 2. Kebiasaan/Hukum Adat/Hukum Agama (Hukum Tidak Tertulis)

Sebagai salah satu sumber hukum, hukum tidak tertulis memiliki ciri khas tersendiri. Tidak mudah untuk mendefinisikan secara rinci mengenai apa yang disebut dengan hukum tidak tertulis. Hal ini dikarenakan, banyak perdebatan mengenai konsepsi terhadap hukum tidak tertulis, misalnya mengenai apakah hukum tidak tertulis sama dengan hukum kebiasaan/hukum adat/hukum agama?

Secara normatif, pengakuan terhadap hukum tidak tertulis tercantum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>26</sup> Hal ini terlihat dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 angka I, yang menyebutkan di samping Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar yang tertulis, berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis. Namun sejak amandemen ke-empat UUD 1945 di mana UUD 1945 hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal saja, pengakuan terhadap hukum tidak tertulis berupa hukum adat terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI”. Selain dalam Undang-Undang Dasar, pengakuan terhadap hukum adat ini juga terdapat dalam Ketetapan MPRS II/MPRS/1960 pada Lampiran A Paragraf 402 yang menetapkan hukum adat sebagai asas-asas pembinaan hukum nasional yang merupakan garis-garis politik di bidang hukum.<sup>27</sup>

Pengakuan lainnya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang bahwa Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Pasal 50 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang

---

<sup>26</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum Tidak Tertulis* (Jakarta: BPHN, 2019), Hlm.2-3.

<sup>27</sup> Jimmy Z. Ufunan, “Sistematika DPHN 2021 dan Refleksi & Proyeksi Hukum Adat, dan Hukum Agama dalam pembangunan hukum nasional 2025 – 2045” (ceramah disampaikan dalam kegiatan Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 30 September 2021 di Jakarta). Lebih lengkapnya sebagai berikut: a) asas-asas pembinaan hukum nasional supaya sesuai dengan haluan negara dan berlandaskan hukum adat yang tidak menghambat perkembangan masyarakat adil dan makmur; b) di dalam usaha ke arah homogenitas dalam bidang hukum supaya diperhatikan kenyataan-kenyataan yang hidup di Indonesia; c) dalam penyempurnaan UU hukum perkawinan dan hukum waris supaya diperhatikan adanya faktor-faktor agama, adat, dan lain-lainnya.

Kekuasaan Kehakiman kembali menegaskan eksistensi hukum tidak tertulis, bahwa putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Pada bidang sumber daya alam, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) juga telah mengakomodasi keberadaan hukum adat. Dalam sektor pertanahan, hukum adat bahkan dianggap sebagai sistem norma yang mengekspresikan perasaan keadilan masyarakat. Pasal 5 dan Penjelasan III angka (1) UUPA menyatakan bahwa hukum tidak tertulis berupa hukum adat sangat krusial kedudukannya. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) juga terdapat pembahasan terkait hukum tidak tertulis, namun UU Desa lebih berfokus pada pengakuan masyarakat hukum adat. UU Desa membedakan definisi antara Desa dan Desa Adat, di mana dalam penjelasan disebutkan bahwa *“Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul”*. Berdasarkan penjelasan tersebut, apabila Pemerintah mengakui keberadaan Desa Adat, maka secara tidak langsung Pemerintah juga mengakui masyarakat hukum adat beserta hukum adat yang berlaku pada Desa Adat tersebut. Secara *ius constituendum* pengakuan mengenai hukum tidak tertulis juga tercantum dalam Pasal 2 RUU KUHP sebagai berikut:

- 1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang ini.
- 2) Hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku dalam tempat hukum itu hidup dan sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini dan sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hak asasi manusia, dan asas hukum umum yang diakui masyarakat beradab.

Apabila merujuk kepada teori hukum pidana, adanya pasal tersebut adalah bentuk konkrit dari asas legalitas materiil. Asas ini berfungsi sebagai

penyeimbang dari asas legalitas formil, di mana seseorang dapat dipidana selain berdasarkan peraturan perundang-undang yang telah berlaku sebelumnya, namun juga berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam undang-undang ini (hukum tidak tertulis).<sup>28</sup> Dapat disimpulkan bahwa baik secara *ius constitutum* maupun *ius constituendum* terdapat pengakuan dan penghormatan terhadap hukum tidak tertulis yang berlaku di Indonesia. Sayangnya, tidak satupun dari peraturan perundang-undangan tertulis tersebut yang memberikan definisi yuridis mengenai apa yang dimaksud dengan hukum tidak tertulis. Dalam perkembangannya, hukum tidak tertulis ini memiliki banyak terminologi, yang secara lengkap akan dibahas berikut ini.

#### **a. Hukum Kebiasaan dan Hukum Adat**

Dalam literatur, terdapat beberapa ahli hukum yang menyatakan bahwa hukum kebiasaan sama padanannya dengan hukum adat, namun terdapat pula yang membedakan keduanya. Sunaryati Hartono, dalam Seminar Hukum Nasional ke-VI tahun 1994 Buku I, menyatakan bahwa hukum kebiasaan bersifat lebih umum daripada hukum adat. Hukum kebiasaan muncul atau berasal dari peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi sehari-hari, berdasarkan sebuah pengambilan keputusan yang diakui oleh masyarakat sehingga lambat laun menjadi hukum yang biasa disebut dengan *gewoontrecht* atau *customary law*.<sup>29</sup> Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa hukum adat hanya berlaku kepada masyarakat etnis hukum adat, yang sudah ada sebelum proklamasi kemerdekaan. Dengan demikian, hukum kebiasaan (dalam arti yang berbeda dengan hukum adat) di Indonesia pada dasarnya dimulai setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Sunaryati Hartono kemudian memberikan contoh bahwa hukum kebiasaan paling banyak berasal dari kontrak-kontrak yang dibuat oleh para notaris, pengacara

---

<sup>28</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana – Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta: Kencana, 2014), Hlm. 81 dalam Resolusi Bidang Hukum Pidana Seminar Hukum Nasional ke-I tahun 1963, pada butir ke-IV menyatakan bahwa “yang dipandang sebagai perbuatan-perbuatan jahat tadi adalah perbuatan-perbuatan yang dirumuskan unsur-unsurnya dalam KUHP ini mapun dalam perundang-undangan lain. Hal ini tidak menutup pintu bagi larangan perbuatan-perbuatan menurut Hukum Adat yang hidup dan tidak menghambat pembentukan masyarakat yang dicita-citakan tadi, dengan sanksi adat yang masih dapat sesuai dengan martabat bangsa. Kemudian pada Resolusi Butir VIII, bahwa unsur Hukum Agama dan Hukum Adat dijalinakan dalam KUHP.

<sup>29</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Seminar Hukum Nasional ke-VI tahun 1994 Buku I* (Jakarta: BPHN, 1994), Hlm. 243.

atau konsultan hukum. Hal ini didasarkan karena sesungguhnya kontrak berasal dari praktik dalam hukum asing, yang tanpa sengaja pengertian-pengertian hukum asing tersebut masuk ke dalam hukum kebiasaan di Indonesia.<sup>30</sup>

Sementara itu, Moh. Koesnoe setidaknya membedakan pengertian hukum adat ke dalam 4 paham, yaitu:<sup>31</sup>

- 1) Hukum adat diasosiasikan dengan hukum primitif, suatu hukum yang tidak akan sesuai dengan kehidupan modern;
- 2) Hukum adat disamakan dengan hukum kebiasaan (*gewoonterecht* atau *customary law*), hukum yang tidak berubah dan tidak mengikuti perkembangan zaman;
- 3) Hukum adat yang dikembangkan oleh *Snouck Hurgronje, Van Vollenhoven* dan *Ter Haar* yaitu adat yang mempunyai akibat hukum atau sanksi;
- 4) Hukum adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, yang lahir dari perasaan dan cita-cita budaya bangsa.

Koesnoe secara tegas menyatakan pendiriannya sebagai penganut paham yang ke-empat, karena hukum adat yang dimaksud di sini adalah hukum yang tidak hanya murni, tetapi juga sudah dicampur karena kontak dan pengaruh dunia luar atau karena pengaruh faktor endogin di dalam diri budaya bangsa.<sup>32</sup>

Sementara itu, Satjipto Rahardjo yang melihat persoalan di atas dari aspek sejarah perkembangan hukum. Pada dasarnya masyarakat itu mendahului adanya sebuah negara. Oleh karena itu, hukum (peraturan perundang-undangan) yang ideal adalah hukum yang sebagian besar dirumuskan sesuai dengan kebiasaan-kebiasaan masyarakatnya.<sup>33</sup> Beranjak dari pendapat *Fitzgerald* bahwa “kebiasaan bagi masyarakat adalah hukum bagi negara”, Satjipto Rahardjo menguraikan bahwa perbedaan antara hukum negara (peraturan perundang-undangan) dengan kebiasaan adalah hukum negara melembagakan asas

---

<sup>30</sup> *Ibid*, Hlm. 245.

<sup>31</sup> Moh. Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga University Press, 1979), Hlm. 47 dalam Sukirno, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat* (Jakarta: Kencana, 2018), Hlm. 20.

<sup>32</sup> *Ibid*.

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), Hlm. 110.

melalui kekuasaan negara yang berdaulat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sedangkan kebiasaan melembagakan asas melalui penerimaan dan persetujuan pendapat umum masyarakat keseluruhan.<sup>34</sup> Lantas bagaimana sebuah kebiasaan itu dapat diterima oleh sebuah masyarakat? Setidaknya terdapat 4 (empat) kriteria bagaimana sebuah kebiasaan tersebut dapat diterima, yaitu:<sup>35</sup>

- 1) Syarat kelayakan, masuk akal/pantas

*Mulus usus abolendus est*, kebiasaan yang tidak memenuhi syarat tersebut harus ditinggalkan. Otoritas kebiasaan tidaklah mutlak, namun kondisional tergantung kesesuaiannya dengan ukuran keadilan dan kemanfaatan umum;

- 2) Pengakuan akan kebenarannya

Kebiasaan itu hendaknya diikuti secara terbuka dalam masyarakat, tanpa berdasarkan pada bantuan kekuatan di belakangnya dan tanpa persetujuan dari dan dikehendaki oleh mereka yang kepentingannya berkenaan dengan praktik dari kebiasaan tersebut.<sup>36</sup>

- 3) Memiliki latar belakang sejarah yang tidak dapat dikenali lagi mulainya

Bahwa kebiasaan bukanlah praktik yang baru tumbuh kemarin (anak kemarin sore). Kebiasaan menjadi mapan karena dibentuk oleh waktu yang panjang. Sebagai contoh dalam tradisi Inggris, bahwa seseorang tidak perlu mengajukan dalil bahwa suatu kebiasaan tertentu sudah ada sejak manusia bisa mengingatnya, namun cukup apabila orang yang menyatakan adanya suatu kebiasaan tertentu tersebut membuktikan sejak pada suatu masa tertentu yang meyakinkan.

- 4) Tidak bertentangan dengan hukum peraturan perundang-undangan

Dengan diterimanya sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai sistem yang dominan, maka masuknya

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 110-111.

<sup>36</sup> Dalam *Ibid*. dijelaskan bahwa persyaratan ini tercermin dalam bentuk norma pemakainya harus *nec vi, nec calum, nec preaire* (tidak dengan kekuatan, tidak secara diam-diam, dan tidak karena dikehendaki).

kebiasaan ke dalam sistem hukum harus dengan sepengetahuan peraturan perundang-undangan pula.

Berbeda dengan pendapat Sunaryati Hartono yang menyatakan bahwa hukum kebiasaan adalah tidak sama dengan hukum adat, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum kebiasaan itu juga termasuk di dalamnya adalah hukum adat berdasarkan pendekatan sejarah. Demikian juga Soepomo berpendapat bahwa hukum adat adalah sinonim dari hukum yang tidak tertulis dalam peraturan legislatif (*unstatutory law*); hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan hukum negara (parlemen, dewan provinsi dan sebagainya); hukum yang timbul karena putusan-putusan hakim (*judge made law*); hukum yang hidup sebagai peraturan kebiasaan yang dipertahankan di dalam pergaulan hidup, baik di kota-kota maupun di desa-desa (*customary law*).<sup>37</sup> Bahkan Soepomo menyatakan bahwa unsur terbesar dalam terbentuknya hukum adat sendiri adalah hukum kebiasaan.<sup>38</sup>

Secara etimologi, istilah hukum adat merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda *adatrecht*.<sup>39</sup> Terminologi tersebut pertama kali dikemukakan oleh *Snouck Hurgronje* berdasarkan hasil penelitiannya di Aceh yang dimuat dalam bukunya *De Atjehers* (terbit pada 1893-1894), yang kemudian istilah ini dipopulerkan oleh *Van Vollenhoven* dalam bukunya *Het Adatrecht van Nederland Indie* jilid I sampai III (1901-1933), dan *De Ontdekking van het Adatrecht* (1928).<sup>40</sup> Kemudian dalam perkembangannya, secara normatif istilah *adatrecht* dalam perundang-undangan Hindia Belanda pertama kali digunakan pada tahun 1929, khususnya dalam Pasal 134 ayat (2) *Indische Staatsregeling* (S.1929 No. 221). Menurut Kusumadi Poedjosewojo terdapat perbedaan antara “adat” dengan “hukum adat”, bahwa adat adalah tingkah laku

---

<sup>37</sup> R. Soepomo, *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari* (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1952) Hlm. 30. Dalam Sukirno, “Politik Hukum Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis dalam Peraturan Perundang-Undangan Sejak Masa Penjajahan Belanda Hingga Sekarang” (makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional “Pemberdayaan Hukum Tak Tertulis Dalam Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, tanggal 27 Juni 2019), Hlm. 1 bahwa definisi Soepomo ini mengabaikan bagian yang tertulis dari hukum adat karena memang bagian yang tertulis ini sedikit sekali, sehingga dalam hubungan persoalan ini dapat diabaikan.

<sup>38</sup> Sukirno, *Op.Cit.*, Hlm. 18-19.

<sup>39</sup> Jamie S. Davidson, et.al, *Adat dalam Politik di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), Hlm. 79 dalam Sukirno, *Op.Cit.*, Hlm. 18.

<sup>40</sup> *Ibid.*

yang oleh dan dalam suatu masyarakat yang sudah, sedang dan akan diadakan, sedangkan hukum adat sendiri adalah aturan tingkah laku yang ditetapkan sebagai hukum oleh penguasa.<sup>41</sup>

Sukirno dalam kegiatan Seminar Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh BPHN pada tahun 2019 menyatakan bahwa hukum adat dalam arti sempit adalah hukum asli yang tidak tertulis yang memberi pedoman kepada sebagian besar orang Indonesia dalam kehidupan sehari-hari, dalam hubungan antara satu dengan lainnya baik di desa maupun di kota.<sup>42</sup> *Van Vollenhoven* mendefinisikan bahwa hukum adat sebagai keseluruhan tingkah laku positif yang di satu pihak mempunyai sanksi apabila dilanggar, dan dilain pihak tidak dikodifikasikan.<sup>43</sup> Pendapat *Van Vollenhoven* ini selaras dengan pendapat Satjipto Rahardjo, bahwa hukum kebiasaan dapat diterima oleh masyarakat apabila sesuai dengan nilai keadilan dan kemanfaatan pada masyarakat tersebut. Dalam pendapatnya, *Van Vollenhoven* mensyaratkan adanya sanksi apabila dilanggar, hal ini berarti terdapat suatu nilai (keadilan) tertentu yang dipegang oleh masyarakat tersebut. Terkait hal ini, terdapat juga pendapat *Ter Haar* yang juga selaras dengan pendapat Satjipto Rahardjo, yang menyatakan bahwa hukum adat adalah keseluruhan peraturan yang menjelma dalam keputusan para fungsionaris hukum yang mempunyai wibawa serta pengaruh dan dalam pelaksanaannya berlaku serta merta (spontan) dan dipatuhi dengan sepenuh hati.<sup>44</sup> Apabila Satjipto Rahardjo mensyaratkan dapat diterimanya hukum kebiasaan oleh masyarakat hendaknya hendaknya hukum kebiasaan itu diikuti secara terbuka, sedangkan *Ter Haar* juga mensyaratkan bahwa hukum tersebut dipatuhi dengan sepenuh hati oleh masyarakatnya.

Para pakar hukum adat dalam Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional di Yogyakarta, 15-17 Januari 1975 menyimpulkan hukum adat adalah hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang disana-sini

---

<sup>41</sup> Soerjono Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989), Hlm.21-22.

<sup>42</sup> Iman Sudiyat, *Asas-asas Hukum Adat: Bekal Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1985), Hlm. 5-9.

<sup>43</sup> Sukirno, Op.Cit, Hlm.19.

<sup>44</sup> *Ibid.*

mengandung unsur agama.<sup>45</sup> Makna kata “asli” disini menunjukkan bahwa hukum tersebut sudah berlaku dalam rentan waktu yang sangat lama di Indonesia, hal ini sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo terkait syarat dapat diterimanya hukum kebiasaan di masyarakat, terutama poin ke-3 (tiga) mengenai “latar belakang sejarah yang tidak dapat dikenali lagi mulainya”.

Apabila membandingkan beberapa pendapat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hukum kebiasaan maupun hukum adat termasuk golongan hukum tidak tertulis. Hukum kebiasaan belum tentu hukum adat (berdasarkan pendapat dari Sunaryati Hartono), namun hukum adat sudah pasti merupakan hukum kebiasaan.

## **b. Hukum Agama**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) agama berarti suatu ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Mahakuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta lingkungannya. Secara etimologi, I Gusti Ngurah Nala menyatakan bahwa kata “agama” berasal dari bahasa sansekerta, yang terdiri dari tiga suku kata yaitu “a”, “ga”, “ma”.<sup>46</sup> Pada masing-masing suku kata ini terdapat makna tersendiri, “a” yang berarti *awang-awang* atau kosong (hampa), “ga” yang berarti *genah* atau tempat, dan “ma” yang berarti matahari atau cahaya yang terang.<sup>47</sup> Berdasarkan uraian tersebut, maka yang dimaksud dengan agama adalah tempat kosong (manusia) yang perlu diberikan penerangan (petunjuk) dari Tuhan. Dalam perkembangannya, agama pun terbagi kedalam dua golongan yaitu agama samawi (agama langit) yang merupakan agama yang diwahyukan oleh Tuhan kepada rasul-Nya.<sup>48</sup> Kemudian terdapat agama ardi (agama bumi) yang merupakan agama alami hasil ciptaan

---

<sup>45</sup> Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Edisi Revisi (Bandung: Mandar Maju, 2014), Hlm.31.

<sup>46</sup> I Gusti Ngurah Nala dan IGK Adia Wiratmadja, *Murdha Agama Hindu*, (Denpasar, Upada Sastra, 1995), Hlm. 5. dalam Winda Anisa Dhyiya, *Skripsi Agama Langit dan Agama Bumi dalam Pandangan Para Penulis Muslim di Indonesia (1962-2015)*, (UIN Syarif Hidayatullah: Jakarta, 2019), Hlm. 16.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Kautsar Azhari Noer, “Agama Langit versus Agama Bumi: Sebuah Telaah atas Klasifikasi Agama-Agama”, *Titik Temu, Jurnal Dialog Peradaban* 3 No. 2 (2011): 3. Ini biasa disebut dengan agama wahyu (*revealed religion*), agama profetik (*prophetic religion*).

manusia.<sup>49</sup> Beberapa contoh agama samawi adalah seperti Islam, Kristen, dan Katolik, sedangkan untuk agama ardil seperti Buddha dan Hindu.

Tidak mudah mendefinisikan sendiri apa yang dimaksud dengan agama, namun setidaknya terdapat pendapat para pakar terkait hal ini sebagai acuan dasar. Abdullah Ali pernah menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang harus dimiliki oleh suatu agama diantaranya:<sup>50</sup>

- 1) Adanya sistem keyakinan/kepercayaan terhadap Tuhan sebagai zat yang Maha Pencipta dan Maha Suci;
- 2) Adanya sistem persembahan yang berisi peraturan, tata cara pelaksanaan ibadah/peribadatan manusia terhadap Tuhan yang telah diyakininya;
- 3) Adanya kitab suci yang menghimpun hukum/peraturan ketetapan Tuhan sebagai pedoman bagi para pemeluknya;
- 4) Adanya Rasul, utusan Tuhan yang menyampaikan ajaran Tuhan itu kepada manusia agar mematuhi segala perintah-Nya dan menjauhi larangan-Nya.

Bandingkan dengan pendapat dari Koentjaraningrat yang menggunakan istilah “*religie*” bukan “*agama*”, karena istilah *religie* menurutnya lebih netral. Secara singkat disampaikan bahwa *religie* merupakan bagian dari kebudayaan. Pendapat Koentjaraningrat ini berdasarkan konsep dari *Emile Durkheim* yang mengatakan bahwa setiap religi merupakan suatu sistem yang terdiri dari 4 (empat) komponen, yaitu:<sup>51</sup>

- 1) Emosi keagamaan yang menyebabkan manusia menjadi religius;
- 2) Sistem kepercayaan yang mengandung keyakinan serta bayang-bayangan manusia tentang sifat-sifat Tuhan, serta tentang wujud dari alam gaib;
- 3) Sistem upacara religius yang bertujuan mencari hubungan manusia dengan Tuhan, dewa-dewa atau makhluk halus yang

---

<sup>49</sup> Ibid. biasa disebut dengan agama bukan wahyu (*non-revealed religion*), agama alami (*natural religion*).

<sup>50</sup> HA Mukti Ali, *Etika Agama dalam Pembentukan Kepribadian Nasional* (Yogyakarta: Yayasan An-Nida, 1969), Hlm. 9.

<sup>51</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi* (Jakarta: UI Press, 1964), Hlm. 79.

mendiami alam gaib;

- 4) Kelompok religius atau kesatuan sosial yang menganut sistem kepercayaan tersebut.

Agar pembahasan tidak terlalu melebar, maka dapat disimpulkan pada intinya agama sendiri adalah merupakan bentuk dari sebuah hukum yang berlaku, diyakini akan kebenarannya bagi pemeluknya, sebagai bentuk pedoman bertingkah laku di masyarakat dan dalam bentuk tidak tertulis.<sup>52</sup>

Dalam diskusi mengenai refleksi dan proyeksi hukum agama dalam pembangunan hukum nasional, Abd. Shomad memulai bahwa untuk melihat dinamika perkembangan hukum agama, maka perlu untuk melihat model beragama manusia kekinian yang terbagi menjadi dual hal, yaitu:<sup>53</sup>

- 1) Beragama secara “tersurat dan tersirat”.

Bahwa yang dimaksud dengan hal tersebut adalah, apa yang menjadi pokok pikiran, keinginannya diwujudkan dalam bentuk atribut keagamaan.<sup>54</sup>

- 2) Bahwa yang dimaksud dengan “tersirat”.

Berpikiran bahwa yang dilakukannya pada pokoknya sudah sesuai dengan ajaran agamanya.

Berdasarkan uraian tersebut, kehidupan beragama di Indonesia itu akan berfokus pada dua persoalan, yang pertama persoalan-persoalan atribut dan segala keformalan, sedangkan lainnya tidak mempermasalahkan hal tersebut dan hanya fokus pada persoalan bagaimana melakukan segala sesuatu yang pada pokoknya sudah sesuai dengan ajaran agamanya. Dua cara berpikir ini yang turut mempengaruhi dinamika hukum agama di Indonesia, di mana sebagian pihak akan merasa perlu untuk memasukkan hukum agama itu dalam bentuk yang formal dan tersirat, sementara sebagian lainnya merasa

---

<sup>52</sup> Karena telah disampaikan pada sub bab sebelumnya yang dimaksud dengan hukum tertulis adalah peraturan perundang-undangan.

<sup>53</sup> Abd. Shomad, “Refleksi Dan Proyeksi Hukum Agama dalam Pembangunan Hukum Nasional” (Makalah disampaikan pada kegiatan *Focus Group Discussion* Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).

<sup>54</sup> Contoh apabila seorang muslim maka dia berpakaian selayaknya seorang muslim, menggunakan atribut muslim dan dikelilingi dengan nuansa keislaman.

cukup membiarkan hukum agama itu tetap tersirat saja.

Dalam konteks hukum Islam, Qodry Azisy menggambarkan bahwa pasca reformasi, terdapat keterbukaan yang sedemikian besar bagi Hukum Islam atau *fiqh* sebagai sumber hukum nasional. Baik dalam tataran operasional atau hukum materiil, Hukum Islam dapat dijadikan sumber melalui beberapa jalur atau alur, antara lain sebagai berikut:<sup>55</sup>

- 1) Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini *fiqh* berperan baik sebagai hukum materiil (esensi hukum) ataupun *fiqh* dalam konteks etika/moralitas hukum.
- 2) Menjadi sumber kebijakan pelaksanaan pemerintahan dalam konteks kedisiplinan administratif atau bentuk lain selain peraturan perundang-undangan misalnya Kompilasi Hukum Islam yang dibentuk dengan Instruksi Presiden.
- 3) Yurisprudensi yakni di mana ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur hal tersebut, hakim dapat menjadikan *fiqh* sebagai sumber pertimbangan untuk memberi putusan hukum.
- 4) Sumber bagi penegak hukum polisi, jaksa, dan advokat agar menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab secara keagamaan dan bukan hanya secara legal-administratif.
- 5) Sumber pengembangan filsafat hukum.
- 6) Sumber nilai-nilai budaya masyarakat.

**c. Proyeksi Hukum Tidak Tertulis dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional di Indonesia pada Masa yang Akan Datang**

Hukum tidak tertulis merupakan salah satu sumber hukum yang secara normatif diakui eksistensinya. Bahkan aparat penegak hukum wajib menggali nilai-nilai luhur yang terkandung di dalamnya dalam proses menegakkan hukum dan keadilan.

Jimmy Z. Usfunan memberikan gambaran bahwa pada dasarnya Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, sehingga pada hakikatnya seluruh hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang

---

<sup>55</sup> A. Qodri Azisy, M.A., *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gama Media, 2002).

terkandung dalam Pancasila. Hal ini dapat terlihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XI/2013 bahwa Pancasila menjadi dasar penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, dan merupakan materi yang penting dan mendasar, untuk diketahui dan diamalkan oleh komponen bangsa.<sup>56</sup> Dalam kenyataannya, mewujudkan keharmonisan di antara sumber-sumber hukum yang ada dengan Pancasila bukanlah hal mudah. Dewasa ini, misalnya terdapat ketegangan antara hukum nasional dan hukum adat yang semakin menguat. Terdapat anggapan bahwa hukum nasional mendegradasi hukum adat, namun terdapat juga kecenderungan kuat bahwa hukum nasional juga memperkuat hukum ada.

Dalam situasi tersebut, perlu pemikiran lebih mendalam mengenai kapan seharusnya hukum adat masuk ke dalam hukum nasional, mengingat masih terdapat hukum adat yang mengandung nilai-nilai yang tidak selalu selaras dengan Pancasila, misalnya hukuman potong jari di Papua yang masih berlaku hingga saat ini, dan sebagainya. Yang perlu dilakukan dalam menyikapi kondisi ini adalah dengan merefleksikan kembali situasi-situasi yang khas tersebut dalam konteks hukum nasional dengan menggunakan Pancasila sebagai filter utamanya.

Setelah itu, mengacu pada pendapat dari *Van Vollenhoven*, Hukum adat dapat digunakan sebagai landasan pembangunan hukum dengan setidaknya memenuhi beberapa syarat:<sup>57</sup>

- 1) Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa;
- 2) Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai falsafah bangsa
- 3) Hukum adat tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan tertulis;
- 4) Hukum adat yang bersih dari sifat-sifat feodalisme, kapitalisme serta penghisapan manusia atas manusia;
- 5) Hukum adat yang tidak bertentangan dengan nilai Agama.

Terkait isu serupa, Seminar Hukum Adat dan Pembangunan

---

<sup>56</sup> Jimmy Z. Usfunan, *Op.Cit.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

Hukum Nasional 15-17 Januari 1975, diselenggarakan BPHN dan FH UGM, menghasilkan beberapa kesimpulan:<sup>58</sup>

- 1) Hukum adat merupakan salah satu sumber yang penting untuk memperoleh bahan-bahan bagi pembangunan hukum nasional yang menuju kepada unifikasi hukum yang dilakukan melalui pembuatan-pembuatan peraturan perundang-undangan, dengan tidak mengabaikan tumbuh dan berkembangnya hukum kebiasaan dan peranan pengadilan;
- 2) Pengambilan bahan-bahan dari hukum adat dalam penyusunan hukum nasional:
  - a) penggunaan konsep dan asas hukum dan hukum adat untuk dirumuskan dalam norma hukum yang memenuhi kebutuhan masyarakat masa kini dan mendatang dalam rangka pembangunan masyarakat yang adil dan makmur.
  - b) Pembangunan Lembaga-Lembaga hukum adat yang disesuaikan dengan kebutuhan zaman tanpa menghilangkan ciri dan sifat kepribadian Indonesia;
  - c) Memasukan asas-asas hukum adat ke dalam Lembaga-Lembaga hukum baru dan hukum asing yang dipergunakan memperkaya dan mengembangkan hukum nasional.

Jadi pada dasarnya hukum adat dapat masuk dan terintegrasi menjadi satu dengan hukum nasional, namun tidak seluruhnya. Oleh karena itu, dalam pembangunan hukum nasional, perlu dilakukan penyaringan terlebih dahulu menggunakan Pancasila. Karena apabila hukum adat dibiarkan masuk tanpa adanya proses penyaringan terlebih dahulu, dan kemudian ditemukan suatu ketentuan dalam hukum adat yang bertentangan dengan hukum nasional, maka yang dipertaruhkan disini adalah persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia itu sendiri.

Contoh konkret terhadap hal ini dapat dilihat pada Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Dalam Perda sebelumnya yaitu Perda Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 jo. Perda Provinsi Bali No. 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman terdapat ketentuan yang mengatur bahwa hukum adat yang akan didokumentasikan ke dalam

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

*awig-awig* tidak boleh bertentangan dengan hukum nasional, namun sayangnya hal ini hilang dalam Perda yang baru.<sup>59</sup> Pengaturan semacam ini dapat berpotensi menciptakan ketegangan antara hukum nasional dan hukum adat dan perlu disikapi dengan sangat berhati-hati.

Sebagai sumber hukum, terdapat juga hukum adat yang tidak diaktualisasikan ke dalam sebuah norma tertulis, namun pada putusan pengadilan. Contoh hal ini adalah *logika sanggraha* di Bali yang dipakai oleh para hakim pada saat itu untuk memutus persoalan yang tidak dapat diselesaikan dengan hukum nasional, dan hal ini dipakai sebagai yurisprudensi di kemudian hari. Hal ini berarti bahwa hukum adat dapat dipergunakan ketika terjadi kekosongan hukum meski tidak diadopsi secara tertulis ke dalam peraturan perundang-undangan.

Dari uraian di atas nampak bahwa dinamika dan interaksi antara hukum adat/kebiasaan dengan hukum nasional adalah suatu keniscayaan dalam masyarakat yang majemuk seperti Indonesia. Sukirno menyampaikan 5 (lima) kemungkinan yang dapat menjadi akibat dari interaksi antara hukum nasional dan hukum adat, yaitu:<sup>60</sup>

- 1) Integrasi: yakni terjadinya peleburan antara hukum nasional dan hukum adat secara total. Hal ini tidak mungkin terjadi, dikarenakan masih adanya persepsi yang kuat bahwa hukum nasional lebih superior daripada hukum adat;
- 2) Inkorporasi: yakni sebagian hukum adat masuk ke dalam hukum nasional ataupun sebaliknya. Hal ini telah dipraktikkan selama ini, dan terdapat kemungkinan besar untuk terus terjadi.;
- 3) Kompetisi: adanya persaingan antara hukum nasional dan hukum adat. Terdapat kecenderungan bahwa masyarakat lebih memilih hukum adat sebagai sarana untuk menyelesaikan persoalan hukumnya daripada hukum nasional. Hal ini dikarenakan pelaksanaan hukum nasional sendiri seringkali minim sosialisasi, sehingga masyarakat kurang memahami substansi norma hukum nasional. Faktor lainnya yaitu semangat yang diusung oleh hukum nasional terkadang berbeda dengan nilai-nilai yang dianut oleh

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Sukirno, "Hukum Adat: Refleksi, Proyeksi, dan Strategi dalam Pembangunan Hukum Nasional Berbasis Pancasila" (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tanggal 21 Oktober 2021 di Jakarta).

masyarakat;

- 4) Konflik: terjadinya pertentangan norma. Sebagai contoh yang terjadi pada UU Desa. Bahwa berdasarkan undang-undang tersebut, terdapat Desa Administratif dan Desa Adat. Bagi masyarakat Bali kedua entitas ini menjadi satu dan sama pentingnya, sehingga apabila terdapat sebuah keadaan dimana undang-undang harus memilih antara Desa Administratif atau Desa Adat, maka hal ini akan menjadi permasalahan tersendiri.

Berdasarkan hal tersebut, maka setidaknya terdapat beberapa alternatif strategi pengembangan hukum adat ke depan. Terdapat dua pandangan yang berbeda dari Moh. Koesnoe dan R. Soepomo. Moh. Koesnoe dengan pendekatan deduktif-normologis berpendapat bahwa upaya unifikasi adalah keniscayaan pluralisme, dan seiring berjalannya waktu, hukum adat akan hilang. Di sisi lain, Soepomo merasa bahwa hukum adat juga punya asas-asas yang bersesuaian dengan Pancasila (universal) seperti gotong royong, fungsi sosial manusia dan milik dalam masyarakat, persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum, perwakilan dan permusyawaratan. Sentralisasi hukum dapat dilakukan ketika ada persamaan kebutuhan. Namun apabila tidak ditemukan sebuah persamaan kebutuhan, pluralisme tetap menjadi pilihan. Karena apabila dipaksakan, keseragaman tersebut akan dirasakan sebagai ketidakadilan.<sup>61</sup>

Sukirno menawarkan setidaknya terdapat 2 (dua) strategi untuk memberikan peran terhadap hukum tidak tertulis dalam pembangunan hukum nasional:<sup>62</sup>

- 1) Jangka Pendek/Model Pluralis (Bhinneka)

Dalam strategi ini, negara harus menjamin kebebasan berekspresi golongan minoritas yang cenderung terpinggirkan. Berdasarkan alasan tersebut, pilihan inkorporasi layak dilakukan terhadap masyarakat yang hukum adatnya kurang/tidak kuat. Ini berarti dilakukan adopsi asas-asas yang terdapat dalam hukum adat ke dalam hukum nasional. Sedangkan untuk masyarakat yang hukum adatnya masih kuat, lokalitas hukum adat hendaknya dibiarkan

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

berlaku sepanjang sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;

2) Jangka Panjang/ Model Kosmopolitan (Tunggal Ika)

Dalam strategi ini, apabila hukum adat sudah lemah, maka hendaknya dapat dicari dan digali nilai-nilai luhurnya dalam sekat-sekat etno kultural.

Selain hukum adat/kebiasaan, hukum agama juga memiliki dinamika perkembangan dan persoalan tersendiri dalam berbagai bidang hukum, seperti:<sup>63</sup>

1) Hukum Keluarga

Permasalahan yang sering mengemuka belakangan ini adalah mengenai keabsahan perkawinan. Masyarakat seringkali memperlmasalahkan hal ini, sampai pada akhirnya terdapat seorang artis yang melakukan nikah siri kemudian dilaporkan ke polisi. Aspek perkawinan pada dasarnya tunduk pada rezim hukum perdata bukan hukum pidana, namun dalam praktiknya, masih terjadi seperti persoalan yang disampaikan di atas. Perkembangan lainnya yang menunjukkan terjadinya pengaruh perkembangan teknologi terhadap isu perkawinan adalah nikah *online*, yang memerlukan pemikiran dan pengaturan tersendiri.

2) Hukum Waris

Dalam hal pembagian waris secara damai, seringkali ditemukan perkara waris yang sampai ke Pengadilan Agama meminta penetapan waris, masih diperkarakan oleh beberapa pihak;

3) Bisnis Syariah

Dewasa ini Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (dan peraturan terkait lainnya), yang dapat menjadi pedoman dalam melakukan bisnis berbasis syariah. Dalam konteks Notaris misalnya, dalam perkembangannya pada akta notaris untuk memberikan nuansa islami, disematkan kata "*bismillah*" pada irah-irahnya, dan ini menjadi permasalahan sendiri secara formil. Perlu dibentuk Dewan Pengawas Syariah

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

terhadap perusahaan yang melakukan bisnis berbasis syariah, dimana seorang dewan pengawas ini dituntut tidak hanya paham akan ilmu syariah, namun juga secara ilmu ekonomi/ bisnis bahkan hukum sekalipun.

#### 4) Peradilan Agama

Dalam hal kompetensi absolut (kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara/sengketa) dari seorang hakim dianggap masih kurang dan meragukan, terutama dalam hal bisnis syariah. Namun dalam perkembangannya para hakim di pengadilan agama juga sedang mempersiapkan diri untuk menerima ilmu terkait bisnis dan syariah.

#### 5) Wakaf dan Zakat

Apabila dulu Wakaf berlaku selamanya, namun berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, maka dimungkinkan wakaf berlaku sementara. Hal ini dapat terjadi karena terkadang harta/benda yang dijadikan objek wakaf sementara merupakan hal yang mirip atau berkaitan dengan tanah yang tidak dapat dimiliki selamanya.

Beberapa contoh di atas menunjukkan bahwa Hukum Agama sendiri terus mengalami perkembangan. Sebagai salah satu sumber hukum, maka sudah semestinya perhatian juga diberikan pada perkembangan hukum agama untuk dapat mendukung terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Dalam konteks ini, hukum agama tidak perlu dipertentangkan dengan hukum nasional namun perlu terus menarik titik-titik temu dalam pembangunan hukum nasional agar dapat menciptakan keharmonisan dan manfaat yang maksimal bagi seluruh komponen bangsa.

### 3. Yurisprudensi

Yurisprudensi dapat dimaknai sebagai putusan-putusan hakim atau pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan kasasi, atau putusan-putusan MA sendiri yang bersifat tetap (konstan).<sup>64</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mendefinisikan

---

<sup>64</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), *Peningkatan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992), Hlm. 8-12.

yurisprudensi sebagai putusan peradilan yang tetap atau hukum peradilan.<sup>65</sup> Meski beberapa definisi yurisprudensi secara umum merujuk pada putusan MA yang bermuatan terobosan hukum sehingga terus-menerus diikuti oleh pengadilan-pengadilan di bawah hierarki MA, dalam perkembangan saat ini, kata yurisprudensi juga dapat digunakan untuk merujuk pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>66</sup> Sebagai salah satu sumber hukum, asas dan kaidah hukum dapat tercipta melalui putusan hakim. Selain sumber hukum, dalam dunia peradilan Yurisprudensi mempunyai beberapa fungsi:<sup>67</sup>

- 1) Menegakkan adanya standar hukum yang sama dalam kasus/perkara yang sama atau serupa, karena undang-undang tidak atau tidak jelas mengatur hal itu
- 2) Menegakkan adanya standar hukum yang sama dalam kasus/perkara yang sama atau serupa, karena undang-undang tidak atau tidak jelas mengatur hal itu;
- 3) Menciptakan kepastian hukum di masyarakat dengan adanya standar hukum yang sama;
- 4) Menciptakan adanya kesamaan hukum serta sifat dapat diperkirakan (*predictable*) pemecahan hukumnya;
- 5) Mencegah kemungkinan terjadinya disparitas perbedaan dalam berbagai putusan hakim pada kasus yang sama, sehingga jika terjadi perbedaan putusan antara hakim yang satu dan yang lain dalam kasus yang sama, perbedaan putusan itu tidak sampai menimbulkan disparitas, tetapi hanya bercorak sebagai variabel secara kasuistis; dan
- 6) Manifestasi dari penemuan hukum.

#### **a. Yurisprudensi dalam Sistem Hukum Civil Law**

Meski sama-sama diakui sebagai salah satu sumber hukum, terdapat perbedaan kekuatan daya ikat yurisprudensi bagi hakim pada sistem hukum *common law* dan *civil law*.<sup>68</sup> Bagi negara-negara *common law*, secara

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Enrico Simanjuntak, "Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Volume 16 Nomor 1* (2019): 84.

<sup>67</sup> Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, *Himpunan Yurisprudensi Sampai dengan Tahun 2018 Edisi Pertama* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2018), Hlm.ii-iii.

<sup>68</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Peranan Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum* (Jakarta: Badan

tradisional, yurisprudensi merupakan sumber hukum utama di mana pengembangan hukum bertumpu pada peran hakim menciptakan hukum. Doktrin preseden kemudian secara ketat mengikat para hakim pengadilan untuk memutus dengan merujuk pada putusan-putusan hakim terdahulu sesuai dengan tingkat otoritas preseden sesuai kasus yang ditangani.<sup>69</sup> Tradisi ini kemudian terus berkembang di mana asas preseden sendiri pada negara-negara *common law* mengalami berbagai penyesuaian sesuai dengan konteks yang dihadapi. Sebuah yurisprudensi bisa saja diubah oleh putusan pengadilan berikutnya ketika dirasakan bahwa putusan pengadilan yang lampau sudah tidak bisa lagi memenuhi kebutuhan di saat ini.<sup>70</sup> Doktrin *precedent* atau *stare decisis* telah memberikan dampak positif berupa hukum yang dapat diperkirakan (*predictable*) yang menimbulkan keajekan, keteraturan, kepastian dan keadilan dalam tradisi *common law*.<sup>71</sup>

Dalam negara-negara dengan sistem hukum *civil law*, yurisprudensi hanya mengikat secara persuasif (*persuasive precedent*) sehingga hakim-hakim di bawahnya atau setelahnya diperkenankan untuk tidak mengikuti yurisprudensi.<sup>72</sup> Dalam situasi di mana kodifikasi dan hukum tertulis merupakan sendi utama dari sistem hukumnya, yurisprudensi kerap digunakan untuk mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan dan memberi dasar justifikasi hukum bagi masyarakat pencari keadilan.<sup>73</sup>

Sebagai negara yang menggunakan sistem *civil law*, dalam praktiknya peranan yurisprudensi sebagai sumber hukum di Indonesia belum berperan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi karena beberapa hal:<sup>74</sup>

- 1) Sistem hukum Indonesia lebih mengandalkan pada bentuk-bentuk hukum tertulis sehingga para hakim dan penegak hukum lainnya senantiasa mengarahkan fokusnya pada peraturan hukum tertulis. Penggunaan yurisprudensi sebagai bahan pertimbangan putusan adalah untuk mendukung peraturan tertulis yang menjadi tumpuan

---

Pembinaan Hukum Nasional, 1997), Hlm. 10.

<sup>69</sup> Patrick Parkinson, *Tradition and Change in Australian Law*, (Canada: Thomson Reuters, 2012), Hlm. 222.

<sup>70</sup> *Ibid.* Hlm. 233.

<sup>71</sup> Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, *Op.cit.*, Hlm. iii

<sup>72</sup> Oly Viana Agustine, "Keberlakuan Yurisprudensi pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 3* (2018): 646.

<sup>73</sup> Edi Rohaedi, "Jurisprudence Position in the Common and Civil Laws", *Journal of Humanities and Social Studies Volume 2 Number 2* (2018): 49.

<sup>74</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, Hlm. 95-96.

utamanya. Sementara itu, penggunaan kaidah-kaidah hukum tidak tertulis seperti hukum adat atau hukum Islam juga diterapkan secara terbatas pada perkara-perkara yang memang harus diperiksa menurut hukum adat atau hukum Islam.

- 2) Sistem peradilan Indonesia tidak berdasarkan pada sistem preseden. Hakim bebas untuk mengikuti atau tidak mengikuti putusan-putusan terdahulu sehingga sulit untuk memandang yurisprudensi berperan sebagai sumber hukum yang sejajar dengan sumber hukum lainnya. Cara pandang ini tentunya perlu diubah di masa depan.
- 3) Pendidikan hukum jarang sekali menggunakan yurisprudensi sebagai bahan pengajaran. Bahan utama Pendidikan hukum masih berupa peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin dalam buku teks sehingga membuat lulusan fakultas hukum menganggap yurisprudensi sebagai bahan yang kurang penting sebagai tempat menemukan hukum.
- 4) Belum terbinanya “*law report*” sebagai tempat memuat komentar terhadap berbagai putusan pengadilan. Ada keengganan untuk mengomentari putusan hakim. Padahal, di negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan hukum, komentar terhadap putusan pengadilan merupakan sumber yang bermanfaat bagi perkembangan hukum dan menumbuhkan sistem peradilan yang sehat. Komentar-komentar ini bisa mendorong para hakim untuk membuat putusan yang bermutu.

Dari sisi hakim sendiri, berbagai hasil kajian menunjukkan bahwa paham legal positivisme masih menjadi paham *mainstream* di kalangan hakim dalam menangani perkara.<sup>75</sup> Ciri utama cara berpikir positivistik adalah menjadikan undang-undang sebagai acuan utama dan sumber satu-satunya dalam penanganan perkara. Cara pikir ini menjadikan hakim cenderung kurang mendapatkan tempat tuntut melakukan penemuan hukum dan hanya sebatas menjadi corong undang-undang. Padahal, hakim sesungguhnya memiliki kewenangan untuk menyimpangi ketentuan-ketentuan hukum tertulis yang telah ada, yang telah usang sehingga tidak bisa lagi memenuhi rasa keadilan masyarakat yang disebut sebagai “*contra legem*”.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012).

<sup>76</sup> H. Ahmad Kamil dan M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), Hlm. 9.

Terlepas dari gambaran umum di atas mengenai kendala yang dihadapi yurisprudensi sebagai sumber hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* seperti Indonesia, bukan berarti yurisprudensi sama sekali tidak berkembang atau tidak berperan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Sistem hukum di Indonesia memang tidak menganut doktrin *stare decisis*, tetapi terjadinya perbedaan putusan dalam perkara-perkara yang mirip atau serupa tidak dapat dibenarkan bertentangan dengan rasa keadilan, kepastian hukum, dan keteraturan hukum.<sup>77</sup> Di dalam sistem hukum Eropa Kontinental, dikenal konsep yang disebut "*legal uniformity*" (kesatuan hukum). Dengan demikian, kesatuan hukum merupakan satu hal yang harus dijaga pula oleh peradilan di Indonesia.

Hal ini selaras dengan berbagai studi yang juga menunjukkan semakin mudarnya perbedaan-perbedaan tajam antara sistem hukum *common law* dan *civil law*. Praktik pada Mahkamah Eropa, *European Court of Justice* (ECJ), juga menunjukkan pengakuan atas manfaat pembentukan kaidah hukum dari hukum yurisprudensi (*case-law*). Pada beberapa negara yang juga menganut sistem hukum *civil law*, seperti Prancis dan Belanda, putusan hakim, khususnya yurisprudensi, semakin dianggap sebagai sumber yang penting.<sup>78</sup> Dengan melihat berbagai praktik penggunaan dan perkembangan praktik yurisprudensi di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, kita juga dapat melihat bagaimana yurisprudensi selama ini turut mewarnai pembangunan hukum nasional.

## **b. Pembentukan Yurisprudensi di Mahkamah Agung**

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 02 Tahun 1972 tentang Pengumpulan Yurisprudensi ditentukan bahwa demi terwujudnya kesatuan hukum, hanya Mahkamah Agung satu-satunya lembaga konstitusional yang bertanggung jawab mengumpulkan yurisprudensi yang harus diikuti oleh hakim dalam mengadili perkara. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, tidak seluruh putusan pengadilan serta merta menjadi suatu yurisprudensi. Ahmad Kamil dan M.Fauzan menyatakan bahwa merujuk pada pendapat dan pendirian beberapa Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, dapat dilihat bahwa Yurisprudensi memiliki tahapan-tahapan

---

<sup>77</sup> Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, *Op.cit.*, Hlm. Iv.

<sup>78</sup> *Ibid.*

proses.<sup>79</sup> Suatu putusan dikatakan sebagai yurisprudensi tetap apabila sekurang-kurangnya memiliki 6 ( enam ) unsur, yaitu:

- 1) Putusan atau perkara yang belum ada aturan hukumnya atau hukumnya kurang jelas;
- 2) Putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap;
- 3) Putusan memiliki muatan kebenaran dan keadilan;
- 4) Putusan telah berulang kali diikuti oleh hakim berikutnya dalam memutus kasus yang mempunyai kesamaan fakta, peristiwa, dan dasar hukum;
- 5) Putusan tersebut dibenarkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Mahkamah Agung maupun uji eksaminasi atau notasi oleh Tim Yurisprudensi Mahkamah Agung; dan
- 6) Putusan telah direkomendasikan sebagai putusan yang berkualifikasi yurisprudensi tetap.

Putusan-putusan hakim yang telah menjadi yurisprudensi telah dikompilasi dan dipublikasikan oleh Mahkamah Agung pada Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Mahkamah Agung RI secara berkala dan terbuka bagi publik.<sup>80</sup> Yurisprudensi-yurisprudensi ini menciptakan berbagai kaidah hukum baru pada bidang hukum perdata umum, hukum tata usaha negara, hukum perdata yang berkaitan dengan peradilan agama, hukum pidana, dan hukum pidana militer. Beberapa contoh kaidah hukum yang diciptakan melalui yurisprudensi dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:<sup>81</sup>

**Tabel 1 : Beberapa Contoh Yurisprudensi Mahkamah Agung**

No.	Kata Kunci	Kaidah Hukum	Nomor Perkara
Bidang Perdata Umum			
1.	Hak waris laki-laki dan perempuan sama	Atas dasar persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, perempuan mempunyai hak atas warisan orang tuanya atau suaminya sehingga mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan gugatan untuk memperoleh warisan dan mendapatkan warisan dengan bagian (porsi) yang sama dengan laki-laki.	179 K/SIP/1961
2.	Pembeli yang beritikad baik	Pembeli yang beritikad baik harus dilindungi Jual-beli yang dilakukan hanya pura-pura (pro-forma) saja hanya mengikat terhadap yang membuat perjanjian dan tidak mengikat sama sekali kepada pihak ketiga yang membeli dengan itikad baik.	3704 K/Pdt/1991
3.	Tanah-menuntut hak milik atas tanah	Bila seseorang secara terus-menerus menguasai/menggarap tanah dan tidak pernah memindahkan hak usaha tanah tersebut kepada pihak lain dengan menerima pembayaran uang muka, ia adalah penggarap yang beritikad baik dan patut diberikan hal sebagai pemilik tanah	1409 K/Pdt/1996
4.	Dalam hal perceraian tidak perlu dilihat siapa yang salah	Bahwa dalam hal perceraian tidak perlu dilihat dari siapa percekocokan atau salah satu pihak telah meninggalkan pihak lain, tetapi yang perlu dilihat adalah perkawinan itu sendiri apakah masih bisa dipertahankan atau tidak	534 K/Pdt/1996
5.	Pembatalan perjanjian sepihak perbuatan melawan hukum	Pemutusan perjanjian secara sepihak termasuk dalam perbuatan melawan hukum.	1051 K/Pdt/2014

No.	Kata Kunci	Kaidah Hukum	Nomor Perkarra
Bidang Tata Usaha Negara			
6.	Kekeliruan Keputusan Tata Usaha Negara	Perbaikan terhadap keputusan tata usaha negara yang keliru oleh pejabat tata usaha negara sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan oleh pejabat tersebut, tidak boleh merugikan kepentingan pihak lain yang memperoleh keputusan dengan cara yang sah dan itikad baik.	421 K/ TUN/2016
7.	Pemberhentian pegawai	Dalam hal kepastian hak atau status hukum seseorang telah jelas melalui putusan pengadilan perdata, pengadilan pidana maupun putusan pengadilan tata usaha negara yang sudah berkekuatan hukum tetap, akan tetapi apabila terjadi benturan antara kaidah hukum substantif dengan kaidah hukum formal, maka hakim tata usaha negara harus lebih mengutamakan keadilan substantif.	54 K/ TUN/2014
8.	Pajak Kendaraan Alat Berat	Ketentuan yang ada di dalam Kontrak Karya merupakan Lex Specialis dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	13/B/PK/ PJK/2013
Bidang Pidana			
9.	Niat menghilangkan nyawa	Unsur dengan sengaja menghilangkan nyawa terpenuhi apabila pelaku menyerang korban dengan alat, seperti senjata tajam dan senjata api, di bagian tubuh yang terdapat organ vital, seperti bagian dada, perut, dan kepala.	908 K/ Pid/2006
10.	Pembelian dengan harga yang tidak wajar	Barang yang dibeli dengan harga yang tidak sesuai harga pasar patut diduga bahwa barang tersebut diperoleh dari kejahatan	170 K/ Pid/2014
11.	Penipuan	Para pihak yang tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian yang dibuat secara sah bukan penipuan, namun wanprestasi yang masuk dalam ranah keperdataan, kecuali jika perjanjian tersebut didasari dengan itikad buruk/ tidak baik.	1689 K/ Pid/2015

No.	Kata Kunci	Kaidah Hukum	Nomor Perkara
12.	Alat Bukti Perkara Narkotika	Pada perkara narkotika, alat bukti surat berupa hasil pemeriksaan urine Terdakwa yang tidak didukung oleh bukti lainnya, tidak dapat dijadikan alat bukti dalam perkara in casu.	80 K/Mil/2017
13.	Kerugian Keuangan Negara (Tindak Pidana Korupsi)	<p>Pembayaran proyek sebelum proyek diselesaikan bukanlah sebuah kerugian negara dan tidak memenuhi unsur melawan hukum atau menyalahgunakan wewenang, apabila terpenuhi syarat-syarat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Terdapat keadaan yang memaksa sehingga pekerjaan tersebut tidak bisa diselesaikan oleh pihak kontraktor/penyedia barang/jasa tepat waktu;</li> <li>2) Telah dilakukan addendum perpanjangan waktu;</li> <li>3) Telah ada penentuan denda keterlambatan;</li> <li>4) Pelaksana proyek telah membayar denda keterlambatan tersebut;</li> <li>5) Proyek diselesaikan tepat waktu berdasarkan perpanjangan waktu; dan</li> <li>6) Proyek telah diterima oleh pemberi proyek.</li> </ol>	49 K/Pid. Sus/2016
Bidang Militer			
14.	Pemecatan	Penjatuhan pidana tambahan pemecatan, tidak dijatuhkan terhadap prajurit yang telah pensiun atau memasuki masa persiapan pensiun (MPP) meskipun tindak pidananya dilakukan ketika masih berdinis aktif.	358 K/Mil/2016

Beberapa contoh yurisprudensi di atas memperlihatkan bagaimana yurisprudensi merupakan sumber hukum yang kaya bagi pengembangan dan pembangunan hukum nasional. Nyata bahwa putusan-putusan pengadilan membantu mengisi kebutuhan hukum dan memperjelas prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada sehingga dapat mendorong terciptanya kesatuan dan kepastian hukum.

Dalam yurisprudensi di atas, tampak bahwa dalam beberapa situasi saat terjadinya pertentangan antara undang-undang dengan yurisprudensi, hakim memilih untuk memenangkan yurisprudensi. Hal ini harus dilakukan secara berhati-hati melalui beberapa pendekatan, yaitu:

1) Didasarkan pada Alasan Kepatutan dan Kepentingan Umum

Untuk membenarkan suatu sikap dan tindakan di mana yurisprudensi lebih unggul nilai hukum dan keadilannya dibandingkan pasal undang-undang, hakim harus menguji dan menganalisis secara cermat. Hakim harus memastikan nilai-nilai hukum yang terkandung dalam yurisprudensi potensial bobot kepatutan dan perlindungan kepentingan umumnya dibanding dengan nilai yang terdapat dalam rumusan undang-undang.

2) Yurisprudensi diunggulkan melalui "*Contra Legem*"

Untuk mempertahankan yurisprudensi, hakim dapat melakukan "*contra legem*" terhadap pasal-pasal undang-undang yang bersangkutan. Salah satu contoh dari penerapan hal ini adalah pada Pasal 67 dan Pasal 244 KUHAP yang menutup pintu upaya banding dan kasasi terhadap putusan bebas. Melalui Putusan MA nomor 275/K/Pid/1983, Mahkamah Agung melakukan *contra legem* terhadap Pasal 244 KUHAP yang sebetulnya mempertahankan yurisprudensi lama yang sudah lama berlaku secara konstan sebelum diberlakukannya KUHAP. Tindakan ini didasarkan atas alasan pertimbangan ketentuan yang menutup pintu upaya hukum terhadap putusan bebas dianggap bertentangan dengan perlindungan ketertiban umum.

- 3) Yurisprudensi dipertahankan dengan melenturkan ketentuan Undang-Undang.

Melalui cara ini, yurisprudensi dipertahankan namun di sisi lain ketentuan pasal undang-undang yang bersangkutan diperlunak dari sifat imperatif menjadi fakultatif. Perbedaan cara ini dengan *contra legem* adalah bahwa pada cara ini pasal yang bersangkutan tidak disingkirkan secara penuh.

Contoh dari penerapan hal ini adalah ketika Mahkamah Agung tetap mempertahankan yurisprudensi yang menyatakan bahwa jual-beli tanah menurut Hukum Adat dapat dilakukan dengan bentuk bebas (lisan atau tertulis) asal telah tercapai kesepakatan mengenai harga dan tanah yang menjadi objek jual beli. Padahal menurut Pasal 19 UUPA, semua tanah harus didaftarkan sehingga peralihannya harus dilakukan di depan RAT dan dibuat dalam bentuk akta PPAT. Para hakim secara konsekuen mempertahankan yurisprudensi ini dengan alasan jika PP Nomor 10 Tahun 1961 ditegakkan secara mutlak dan konsekuen akan menimbulkan ketidakpastian dan kekacauan karena kondisi masyarakat masih belum secara merata mengerti dan memahami hukum pertanahan yang baru. Maka saat itu para hakim sepakat untuk mempertahankan yurisprudensi sampai taraf kecerdasan masyarakat dan pelayanan instansi pertanahan mencapai tingkat yang dapat mendukung pelaksanaan PP tersebut.

Praktik-praktik di atas menunjukkan bahwa dalam tataran praktis, telah terdapat mekanisme untuk menjembatani ketegangan yang mungkin terjadi antara yurisprudensi dengan sumber hukum lainnya, dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keberadaan beragam sumber hukum ini dapat bersifat saling mengisi dan menguatkan.

#### **c. Pembentukan Yurisprudensi di Mahkamah Konstitusi**

UUD NRI Tahun 1945 memberikan lima kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi yaitu: Pertama, menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; Kedua, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; Ketiga, memutus pembubaran partai politik; Keempat, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan

Kelima, memberi pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan pemakzulan presiden dan wakil presiden.

Terhadap kewenangan yang pertama sampai dengan keempat ini, Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final dan mengikat. Dari seluruh kewenangan tersebut, sejak berdirinya MK paling banyak menangani permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Data Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK menunjukkan bahwa MK telah menangani 532 perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003-2012.<sup>82</sup> Dari jumlah tersebut, MK telah menyelesaikan 460 perkara dengan amar putusan dikabulkan sebanyak 126 perkara, 154 ditolak, 133 perkara tidak dapat diterima dan 45 perkara dinyatakan ditarik kembali dan 1 perkara tidak berwenang.<sup>83</sup>

Banyaknya pengujian undang-undang yang dikabulkan oleh MK tersebut menunjukkan bahwa produk hukum yang dilahirkan oleh pembentuk undang-undang, masih cacat ideologis.<sup>84</sup> Di sini mulai tampak betapa penting peranan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman dalam pembangunan hukum nasional yakni menjaga agar peraturan perundang-undangan yang terbentuk dapat senantiasa selaras dengan konstitusi.

Permohonan pengujian undang-undang sendiri, dapat digolongkan dalam dua jenis, yaitu pertama, pengujian terhadap isi materi perundang-undangan atau norma hukum, biasa disebut pengujian materiil, dan kedua, pengujian terhadap prosedur pembentukan produk perundang-undangan, biasa disebut pengujian formil. Keberlakuan putusan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi bersifat erga omnes, yang artinya berlaku kepada semua orang bukan para pihak yang berperkara saja.

Di Mahkamah Konstitusi, telah terbentuk yurisprudensi-yurisprudensi yang diikuti oleh putusan-putusan setelahnya. Berbagai aspek dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi lahir dari putusan-

---

<sup>82</sup> Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, *Model Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi, dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi, 2013), Hlm. 3.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

putusan Mahkamah Konstitusi seperti Kewenangan MK menguji undang-undang yang disahkan sebelum maupun sesudah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, batas waktu pengajuan permohonan pengujian formil Undang-Undang, dan kewenangan mengenai MK menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan mengenai syarat kerugian konstitusional.<sup>85</sup>

Syarat kerugian konstitusional diuraikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU- III/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007 yang merumuskan syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- 2) hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- 3) kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- 4) adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- 5) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Putusan ini kemudian diikuti dan menjadi bagian dari hukum acara di Mahkamah Konstitusi dan mengisi kekosongan pengaturan peraturan perundang-undangan. Contoh lain dari yurisprudensi di Mahkamah Konstitusi adalah mengenai tafsir terhadap “hak menguasai negara” yang menempatkan negara bukan lagi sebagai pemilik atas tanah dan sumber daya alam melainkan sebagai pengatur dan pengawas penguasaan tanah dan sumber daya alam.<sup>86</sup> Tafsir tersebut diberikan pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003,

---

<sup>85</sup> A.E. Subiyanto, “Yurisprudensi dalam Putusan MK”, Mahkamah Konstitusi RI, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10837> (diakses 8 September 2021).

<sup>86</sup> Oly Viana, *Op.Cit.*, Hlm. 648.

Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, dan Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004. Penafsiran tersebut telah digunakan Mahkamah sebanyak tiga kali dalam tiga putusan sehingga dapat disebut sebagai yurisprudensi tetap.<sup>87</sup> Nampak juga dalam berbagai putusan lainnya, Mahkamah Konstitusi pada bagian pertimbangan kerap merujuk pada putusan-putusan yang telah dikeluarkan sebelumnya.

Selain pada perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yurisprudensi juga dijumpai dalam perkara-perkara perselisihan hasil pemilu. Setidaknya terdapat tiga putusan MK yang menunjukkan hal ini, yaitu pertama putusan MK yang menegaskan bahwa Pemilukada harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum; Kedua, mengenai kewenangan MK dalam memutus sengketa tentang proses Pemilu di mana MK berpendapat bahwa persoalan perselisihan hasil Pemilu tidak selesai hanya dengan menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan; dan Ketiga, mengenai bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai *legal standing* dalam sengketa Pemilukada.<sup>88</sup>

#### **d. Proyeksi Peran Yurisprudensi Dalam Pembangunan Hukum Nasional ke Depan**

Uraian di atas menunjukkan bahwa yurisprudensi masih terus berkembang dan dipraktikkan secara konsisten dari masa ke masa. Mahkamah Agung melalui putusan-putusannya membantu perkembangan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan melalui penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan pasal yang ada dan juga memberikan kisi-kisi kelemahan peraturan perundang-undangan dan arah perubahan atau perbaikan yang sebaiknya dilakukan.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi juga semakin memperkaya peran yang dapat diisi oleh yurisprudensi dalam pembangunan hukum nasional. Melalui putusan-putusannya, Mahkamah Konstitusi dapat turut membangun dan menentukan politik hukum ke depan. Irfan Nur Rachman menyebut hal ini sebagai politik hukum yudisial, yaitu

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> A.E. Subiyanto, *Op.cit.*

kebijakan tentang hukum dengan cara pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama oleh lembaga peradilan, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi.<sup>89</sup> Mahkamah Konstitusi memang kerap menggambarkan arah politik hukum, rambu-rambu yang tegas kepada pembentuk undang-undang dalam bagian pertimbangan putusnya. Hal ini bahkan semestinya menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang dalam membentuk hukum agar selaras dengan jiwa dan semangat konstitusi.<sup>90</sup>

Oce Madril berpendapat bahwa putusan MK merupakan sumber yang sangat penting bagi pembangunan hukum nasional. Setidaknya, terdapat beberapa kriteria putusan MK yang perlu menjadi perhatian dalam pembangunan hukum nasional, yaitu:<sup>91</sup>

- 1) Putusan Mahkamah konstitusi yang bersifat penting, yang bersifat monumental dan bersifat fundamental dalam menegakkan UUD 1945;
- 2) Putusan yang memuat prinsip hukum Baru;
- 3) Putusan yang memberi solusi konstitusional bagi stagnasi praktik ketatanegaraan dan sistem hukum;
- 4) Putusan yang membatalkan keseluruhan undang-undang;
- 5) Putusan yang memiliki nilai strategis konstitusional, yang mengubah tafsir terhadap norma yang berlaku, atau mengembalikan tafsir sesuai dengan konstitusi;
- 6) Putusan yang memuat norma konstitusional yang tidak terabsorpsi oleh undang-undang, tapi dinyatakan oleh Mahkamah konstitusi melalui *ratio decidendi*.

Putusan-putusan semacam ini meliputi berbagai isu dan persoalan dari berbagai sektor kehidupan. Beberapa contoh Putusan MK yang merupakan *landmark decision* dapat menjadi sumber yang penting dan turut menentukan arah pembangunan hukum nasional dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

---

<sup>89</sup> Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, (Depok: Rajawali Press, 2020), Hlm. 18-19.

<sup>90</sup> *Ibid.*, Hlm 19.

<sup>91</sup> Oce Madril, "Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembangunan Hukum Nasional" (Ceramah disampaikan dalam Rapat Kelompok Kerja Penyusunan DPHN Tahun 2021 dengan Narasumber tanggal 30 September 2021 di Jakarta).

**Tabel 2 : Beberapa Putusan MK yang Merupakan Landmark Decision**

Sektor	Isu dan Putusan MK terkait
Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemaknaan atas kata dikuasai oleh negara (Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003)</li> <li>• Keberadaan BP Migas inkonstitusional (Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012)</li> <li>• Konstitusionalitas e-money (Putusan MK Nomor 91/PUU-XV/2017)</li> </ul>
Perdata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedudukan anak luar nikah (Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010)</li> <li>• Batas usia perkawinan (Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017)</li> </ul>
Tata Negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Kegentingan memaksa dalam pembentukan Perpu (Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014)</li> <li>• Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012)</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) dalam Pilkada (Putusan MK Nomor 41/PHPU D-V/2008)</li> <li>• Calon Perseorangan (Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007)</li> <li>• Hak Politik mantan terpidana (Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009)</li> <li>• Ambang batas syarat pencalonan presiden (Presidential Threshold) (Putusan Nomor 49/PUU-XVI/2018)</li> </ul>
Pegakan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengujian terhadap KUHP (Putusan MK Nomor 19/PUU-XV/2017)</li> <li>• Pembentukan Pengadilan Khusus Tipikor inkonstitusional (Putusan Mahkamah Konstitusi No 012-016-019/PUU-IV/2006 Tahun 2006)</li> <li>• Lembaga pra-peradilan untuk status tersangka (Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014)</li> <li>• Konstitusionalitas hukuman mati untuk serious crime (Putusan MK Nomor 2-3/PUU-V/2007)</li> <li>• Pemberlakuan asas retroaktif bagi tindak pidana terorisme (Putusan MK Nomor 013/PUU-1/2003)</li> <li>• Kewenangan mengajukan Peninjauan kembali (PK) (Putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016)</li> </ul>
Sosial Budaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perkawinan beda agama di Indonesia (Putusan MK Nomor 68/PUU-XII/2014)</li> <li>• Alokasi anggaran pendidikan 20% (Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005)</li> <li>• Pengakuan bagi Penganut Aliran Kepercayaan dalam Dokumen Kependudukan (Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016)</li> </ul>

Yurisprudensi-yurisprudensi yang juga telah didokumentasikan dan diterbitkan secara berkala oleh Mahkamah Agung patut menjadi rujukan dalam pengembangan hukum nasional, utamanya peraturan perundang-undangan, agar dapat tercipta kesatuan dan kepastian hukum. Dalam hal inilah sumber-sumber hukum yang berbeda ini saling mengisi dan menguatkan sehingga meningkatkan kualitas hukum di Indonesia. Lembaga legislatif dan eksekutif sudah semestinya menghormati lembaga yudikatif, yakni dengan melaksanakan putusan-putusannya dan juga memberi perhatian pada pemikiran-pemikiran hukum yang dikembangkan oleh lembaga peradilan. Bagaimanapun, para hakim-lah yang menghadapi kasus-kasus nyata di dalam masyarakat dan menerapkan hukum yang telah dibentuk sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Putusan-putusan hakim karenanya akan menjadi gambaran yang nyata bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan mengenai situasi masyarakat yang sesungguhnya, dan kekurangan-kekurangan yang masih terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang perlu diperbaiki.

Yurisprudensi-yurisprudensi yang berkualitas akan menjadi sumber hukum yang sangat berharga. Kebebasan hakim perlu terus dijamin agar dapat menghasilkan putusan-putusan yang berkualitas bagi pembangunan hukum nasional. Menurut Sri Soemantri, terdapat 4 faktor yang mungkin dapat mempengaruhi kebebasan hakim, yaitu:<sup>92</sup>

1) Kualitas manusia (hakim)

Kualitas hakim di sini meliputi penguasaan ilmu hukumnya dan integritas pribadinya. Hakim yang tidak memiliki kualitas ini tidak akan mempunyai kewibawaan. Hakim harus dipastikan profesional, bersih, jujur, dan bertanggung jawab.

2) Jaminan kesejahteraan sosial

Aspek kesejahteraan sosial sangatlah penting untuk menjaga independensi hakim dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Penghasilan yang tidak memadai akan membuka kemungkinan terjadinya kolusi dengan pihak-pihak yang berperkara.

3) Pendidikan hukum

Pendidikan hukum sebagai tempat di mana calon-calon hakim dibentuk harus memiliki kualitas yang mumpuni. Hal ini akan dibahas lebih jauh pada Bab III buku ini.

4) Budaya hukum

Budaya hukum yang meliputi kesadaran hukum, kepatuhan dan ketaatan terhadap hukum akan sangat berpengaruh pada kebebasan hakim. Hal ini tidak hanya harus dimiliki oleh masyarakat pada umumnya tetapi juga oleh pihak aparatur pemerintah.

Intervensi terhadap independensi hakim pada dasarnya dapat berasal dari mana saja, yakni dari kalangan internal maupun eksternal.<sup>93</sup> Dari kalangan internal, intervensi dapat mengambil bentuk yang samar. Intervensi tersebut dapat saja berasal dari pimpinan pengadilan atau kolega hakim, panitera atau jurusita pengadilan yang berusaha mempengaruhi hakim agar menjatuhkan putusan sesuai dengan yang mereka inginkan. Keluarga, sahabat, teman sejawat juga memiliki peluang melakukan intervensi terhadap hakim dalam menentukan putusannya. Pimpinan pengadilan (oknum) yang memiliki kepentingan tertentu memiliki potensi mempengaruhi hakim anggotanya untuk memutus perkara sesuai dengan yang diinginkan.

Menghadapi berbagai kemungkinan intervensi, hakim selalu berada dalam situasi dilematis. Apakah berani bersikap tegas menolak segala bentuk intervensi yang berasal dari manapun juga, mempertahankan integritas moral dan independensinya. Ataukah ia akan memilih untuk berkompromi dan bersedia menerima dan membiarkan intervensi tersebut dengan alasan tertentu. Intervensi terhadap independensi hakim juga dapat berasal dari kalangan eksternal. Advokat sebagai kuasa hukum pihak yang berperkara tentu memiliki potensi yang cukup besar untuk melakukan intervensi terhadap hakim.

Dalam berbagai peristiwa yang terjadi belakangan ini, masih terdapat sejumlah (oknum) hakim dan pejabat pengadilan yang berkolusi dengan pihak pihak berperkara. Potensi godaan untuk menyalahgunakan kewenangan oleh kalangan hakim memang

---

<sup>93</sup> Basuki Rekso Wibowo, "Refleksi Dan Proyeksi Pembangunan Peradilan Dalam Pembangunan Hukum Nasional" (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Kelompok Kerja Penyusunan DPHN Tahun 2021 tanggal 8 November 2021).

cukup besar dan karenanya sangat bergantung pada kadar moralitas dan integritas masing-masing hakim. Terjadinya praktik kolusif dan koruptif di lingkungan peradilan (*judicial corruption*) yang dilakukan oleh sejumlah oknum hakim dan pejabat pengadilan bukan karena alasan minimnya kesejahteraan, melainkan juga karena faktor kuatnya keinginan dan keserakahan.

Untuk menjaga dan memastikan agar tidak terjadi praktik penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan jabatannya, maka diperlukan pengawasan secara berkelanjutan terhadap hakim. Baik pengawasan di muka pengadilan ataupun diluar pengadilan. Kendatipun demikian, pengawasan terhadap hakim tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Hakim harus tetap dijamin kemerdekaannya meskipun dalam waktu yang sama terhadapnya harus terus dilakukan pengawasan. Pengawasan internal terhadap tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Badan Pengawasan, sedangkan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial. Pengawasan terhadap hakim perlu dilakukan serempak dilakukan oleh semua *stakeholder*, termasuk pengawasan oleh pers, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi untuk mewujudkan peradilan yang agung. Dengan jalan ini diharapkan independensi kekuasaan kehakiman dapat terjaga dan putusan-putusan yang dihasilkan dapat semakin berkualitas sebagai sumber hukum bagi pembangunan hukum nasional.

#### **4. Perjanjian internasional**

Sumber hukum internasional pada dasarnya mencakup dua pengertian, yakni sebagai sumber hukum formal dan sumber hukum material. Sumber hukum internasional diatur dalam Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional (*International Court of Justice – ICJ*) yang menyebutkan bahwa Mahkamah yang mengemban fungsi utama untuk memutus setiap perkara yang diajukan kepadanya, harus memutus perkara berdasarkan hukum internasional, yang mencakup:

- 1) Perjanjian internasional (*international conventions*), baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus, yang merupakan ketentuan-ketentuan yang diakui secara tegas oleh negara-negara yang

bersengketa;

- 2) Kebiasaan internasional (*international custom*), yang merupakan praktik yang bersifat umum dan diterima sebagai hukum;
- 3) Prinsip atau asas-asas hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab; dan
- 4) Putusan-putusan pengadilan dan ajaran dari sarjana yang bereputasi tinggi dari berbagai bangsa, sebagai sumber tambahan dalam penentuan kaedah hukum.

Pada awal perkembangannya, negara-negara berkembang mempunyai sikap kritis yang cenderung tidak memberikan tempat bagi hukum internasional karena dipandang sebagai hukum negara yang maju. Hal ini disebabkan sejarah dan pengalaman panjang negara-negara berkembang tersebut yang pada umumnya dijajah oleh negara-negara maju sehingga hukum internasional dipandang sebagai hukum negara-negara penjajah.<sup>94</sup> Oleh karena itu sebagian besar negara berkembang menjaga jarak terhadap hukum internasional, termasuk dalam sistem hukum nasionalnya.

Relasi antara hukum internasional dengan hukum nasional sudah sejak lama menimbulkan pertentangan, setidaknya dikenal dua paham besar yang memandang hal tersebut secara berbeda. Masing-masing paham ini tentu memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Secara umum, negara-negara di dunia dapat digolongkan ke dalam kedua paham tersebut, walaupun dalam implementasinya terdapat karakteristik ketatanegaraan dari masing-masing negara. Paham pertama yang menganggap bahwa hukum nasional dan hukum sebagai dua sistem hukum yang berbeda dikenal sebagai aliran dualisme. Paham kedua, adalah paham Monisme yang berpandangan bahwa hukum nasional dan hukum internasional adalah merupakan bagian dari satu kesatuan ilmu hukum, yang berakibat dimungkinkan suatu hubungan hierarki antara dua sistem hukum tersebut. Paham Monisme ini terbagi menjadi Monisme dengan Primat Hukum Nasional dan Monisme dengan Primat Hukum Internasional.

Lalu bagaimana kedudukan hukum internasional dalam hal ini perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia? UUD NRI

---

<sup>94</sup> Huala Adolf, "Pengaruh Hukum Internasional terhadap Hukum Nasional" (ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 yang dilaksanakan tanggal 21 Oktober 2021 di Jakarta).

Tahun 1945 tidak menyebutkan secara jelas kedudukan hukum internasional, namun pada alinea ke-1 dan alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

“sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan ... Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Ketentuan dalam dua alinea UUD NRI Tahun 1945 ini selaras dengan Pasal 1 Piagam PBB yang bertujuan untuk memelihara perdamaian dunia walaupun tidak secara eksplisit menyebutkan hukum internasional. Ini berarti sebetulnya Undang-Undang Dasar kita telah merefleksikan keberadaan hukum internasional dan pengaruh dari hukum internasional terhadap hukum nasional.

Lebih lanjut, terkait dengan kedudukan perjanjian internasional UUD NRI Tahun 1945 telah memuat dalam salah satu pasalnya yakni dalam Pasal 11. Pasal ini terdiri dari 3 ayat yang menyebutkan kewenangan Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dalam ayat (1). Dalam hal Presiden membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU harus dengan persetujuan DPR disebutkan dalam ayat (2)-nya. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang disebutkan dalam ayat (3). Ketentuan ini sekali lagi menegaskan bahwa hukum internasional merupakan salah satu sumber hukum nasional. Namun demikian pasal ini tidak memberikan pengaturan secara jelas dan tegas mengenai kedudukan perjanjian internasional itu sendiri, terutama dalam hal terjadi konflik dengan hukum nasional atau peraturan perundang-undangan nasional.

Hal ini berbeda dengan beberapa negara seperti Belanda dan Amerika Serikat yang mengatur dengan jelas posisi perjanjian internasional dalam konstitusi negaranya. Misalnya Belanda dalam *Article* 91 dan *Article*

94 Konstitusinya mengatur mengenai persetujuan parlemen sebelum ditandatanganinya perjanjian internasional, serta dengan jelas memberikan kedudukan lebih tinggi kepada perjanjian internasional daripada peraturan perundang-undangan di Belanda.

Meski pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak menjelaskan soal kedudukan perjanjian internasional secara rinci seperti dalam konstitusi negara lainnya, dalam praktik sebenarnya dapat dilihat bahwa Indonesia telah berperan aktif dan menggunakan hukum internasional sebagai sumber hukum dalam “memproteksi” kepentingan Indonesia dalam hubungan internasional.<sup>95</sup> Karena itu Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa seharusnya tidak perlu hukum internasional tidak perlu dipertentangkan dengan hukum nasional. Aliran dualisme yang memberikan pemisahan mutlak antara hukum nasional dan hukum internasional seringkali tidak dapat menerangkan dengan cara memuaskan kenyataan bahwa dalam praktik sering sekali hukum nasional tunduk pada atau sesuai dengan hukum internasional.<sup>96</sup> Karenanya, menurut Mochtar Kusumaatmadja, Indonesia menganut Monisme dengan Primat Hukum Internasional yang artinya hukum internasional harus diutamakan, kecuali merugikan kepentingan nasional.

Ha ini tidak diartikan menerima begitu saja hukum internasional. Sebagai bagian dari warga dunia yang juga memiliki kedaulatan, sudah sepatutnya dalam memandang hukum internasional Indonesia melihat apakah substansi hukum internasional tersebut wajar atau tidak, apakah hukum internasional tersebut mengatur substansi tepat atau tidak sehingga dalam menerima hukum internasional seharusnya dilakukan dengan kewajaran (*reasonableness*) dan kepekaan (*sensitivity*) terhadap hak dan kepentingan pihak lain dan masyarakat internasional sebagai keseluruhan.<sup>97</sup>

Terlepas dari adanya dua paham besar dalam implementasi hukum internasional, pada prinsipnya sebuah negara termasuk Indonesia memiliki kedaulatan untuk menentukan posisi perjanjian internasional dalam sistem hukumnya terlebih tidak ada kewajiban suatu negara untuk memilih akan menganut paham dualisme atau monisme. Indonesia dapat menentukan

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Alumni, 2004), Hlm. 60.

<sup>97</sup> Huala adolf, *Op.Cit.*

kedudukan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasionalnya sesuai dengan politik hukum luar negerinya. Dan perlu selalu diingat bahwa negara Indonesia memiliki Pancasila sebagai bintang pemandu bagi terwujudnya masyarakat adil dan makmur serta sebagai sumber dari segala sumber hukum maka pelaksanaan politik hukum luar negeri (termasuk pelaksanaan perjanjian internasional) harus berlandaskan pada Pancasila.

#### **a. Pengaruh Perjanjian Internasional terhadap Pembangunan Hukum Nasional**

Perjanjian internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional yang diakui oleh masyarakat internasional dan timbul sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antar negara-negara di dunia. Pada era globalisasi, perjanjian internasional telah berkembang begitu pesat hingga mencakup hubungan antara negara dengan organisasi internasional, maupun antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antarbangsa yang bertujuan untuk menciptakan akibat-akibat hukum tertentu.<sup>98</sup> Jika merujuk pada Pasal 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina 1969, Perjanjian Internasional diartikan sebagai:

*Treaty as an international agreement concludes between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more instruments and whatever its particular designation."*

Dalam perkembangannya, perjanjian internasional tidak terbatas hanya pada perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai subjek hukum internasional, melainkan juga perjanjian yang dibuat oleh organisasi internasional. Pasal 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina 1969 mengatur hal tersebut dengan menyebutkan perluasan subjek perjanjian internasional sebagai berikut:

*"Treaty means an international agreement governed by international law and conclude in written form:*

*i. Between one or more states and one or more international*

---

<sup>98</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (PT. Alumni, Bandung, 2003), hlm. 84

*organizations*

*ii. Between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments a whatever its particular designation.”*

Dalam hukum nasional, pengaturan mengenai perjanjian internasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang memuat definisi Perjanjian Internasional dalam Pasal 1 ayat (1) yaitu perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia tersebut disahkan dalam bentuk undang-undang atau keputusan presiden (sekarang peraturan presiden).<sup>99</sup>

Pada mulanya, Pasal 10 UU Perjanjian Internasional mengatur bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan 6 hal: masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; kedaulatan atau hak berdaulat negara; hak asasi manusia dan lingkungan hidup; pembentukan kaidah hukum baru; dan pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Namun Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 13/PUU-XVI/2018 menghapus kategori ini dan menggantinya dengan frasa “perjanjian internasional yang memiliki akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat serta berkaitan dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan adanya perubahan/pembentukan Undang-Undang.”

Setiap perjanjian atau konvensi internasional yang bentuk pengesahannya dilakukan dengan undang-undang maka harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan legislatif, sementara jika dalam bentuk Keputusan Presiden tidak memerlukan persetujuan DPR.<sup>100</sup> Dalam praktiknya, pengesahan terhadap perjanjian internasional dilaksanakan dalam empat kategori, yaitu: *Pertama*, ratifikasi (*ratification*) apabila

---

<sup>99</sup> Lihat Pasal 9 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU Perjanjian Internasional).

<sup>100</sup> Lihat Pasal 11 UU Perjanjian Internasional.

negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional turut menandatangani naskah perjanjian; *Kedua*, aksesi (*accession*) apabila negara yang mengesahkan suatu perjanjian internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian; *Ketiga*, penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*) adalah pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan perjanjian-perjanjian internasional berlaku setelah penandatanganan.

Pengaruh hukum internasional terhadap hukum nasional sangat ditentukan oleh peran negara dalam suatu perjanjian internasional serta jenis perjanjian internasionalnya. Menurut Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986 pada prinsipnya peran negara dalam perjanjian internasional terbagi ke dalam dua kelompok, yakni:

- 1) Negara sebagai pihak dalam perjanjian internasional yang berarti bahwa negara yang menyatakan terikat pada ketentuan yang diatur dalam perjanjian internasional.
- 2) Negara bukan sebagai pihak dalam perjanjian internasional yang berarti bahwa negara yang tidak terlibat dalam perjanjian internasional, sehingga tidak timbul hak dan kewajiban bagi negara ketiga tanpa persetujuan.

Selain itu, perlu juga melihat kategori perjanjian internasional sebagai *treaty contract* atau *law-making treaty*. Pada *treaty contract* yaitu perjanjian bilateral yang bersifat khusus dan tertutup dan biasanya bersifat perdata,<sup>101</sup> perjanjian yang dibuat hanya akan mengakibatkan hak dan kewajiban bagi pihak yang terikat dalam perjanjian tersebut sehingga pihak ketiga diluar perjanjian tersebut tidak dapat bergabung kecuali pihak tersebut meratifikasi perjanjian tersebut. Sementara pada *law-making treaty*, perjanjian internasional tersebut meletakkan ketentuan-ketentuan atau kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional sebagai keseluruhan.<sup>102</sup>

Perjanjian internasional memiliki pengaruh terhadap sistem hukum nasional yakni mampu mendorong adanya perubahan tatanan kebijakan hukum yang ada. Berbagai perjanjian internasional yang

---

<sup>101</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Binacipta, 1976), Hlm. 113.

<sup>102</sup> *Ibid*, Hlm. 114.

mempengaruhi tersebut beberapa di antaranya adalah:

- 1) Perjanjian internasional dalam bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan konvensi dan protokol internasional yang mempengaruhi peraturan perundang-undangan nasional di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- 2) Perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia dengan berbagai kovenan dan protokol yang ada, yang mendorong lahirnya kebijakan nasional terhadap pengakuan, penghormatan, pemajuan, dan penegakan hak asasi manusia;
- 3) Perjanjian internasional mengenai penegakan hukum, yang melahirkan berbagai kebijakan peraturan perundang-undangan di bidang penegakan hukum mengenai pemberantasan korupsi, narkoba, terorisme, pencucian uang, perdagangan manusia, bantuan timbal balik dalam masalah pidana, ekstradisi, perpindahan narapidana, dan kebijakan perundang-undangan lainnya di bidang penegakan hukum;
- 4) Perjanjian internasional dalam bidang ekonomi dan perdagangan, yang melahirkan berbagai kebijakan dalam bidang perpajakan, perbankan dan lembaga keuangan lainnya; investasi; perdagangan barang dan jasa; hak kekayaan intelektual; dan kebijakan perundang-undangan lainnya di bidang ekonomi dan perdagangan;
- 5) Perjanjian internasional dalam bidang sosial dan budaya, yang melahirkan berbagai kebijakan dalam bidang ketenagakerjaan; perempuan dan anak; harta kekayaan; cagar budaya; dan kebijakan perundang-undangan lainnya di bidang sosial dan budaya.

Pada tabel di bawah ini, misalnya, dapat dilihat beberapa perjanjian internasional yang telah menjadi bagian dari hukum nasional.

**Tabel 3 : Pengaruh Perjanjian Internasional terhadap Hukum Nasional**

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
1.	Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup	<i>International Treaty on Plant Genetic Resources For Food And Agriculture</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan Internasional <i>Treaty On Plant Genetic Resources For Food And Agriculture</i> (Perjanjian Mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan Dan Pertanian)
		<i>Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Socialist Republic Of Vietnam Concerning The Delimitation Of The Continental Shelf Boundary, 2003</i>	<i>treaty contract</i>	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Sosialis Vietnam Tentang Penetapan Batas Landas Kontinen, 2003 ( <i>Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Socialist Republic Of Vietnam Concerning The Delimitation Of The Continental Shelf Boundary, 2003</i> )
		<i>United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS) 1982.</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang <i>Ratifikasi United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS) 1982.</i>
				Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
				PP Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pengendalian Pencemaran dan/ atau Perusakan Laut
<i>United Nations Convention on Biological Diversity</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan <i>United Nations Convention on Biological Diversity</i> (konvensi perserikatan bangsa-bangsa mengenai keanekaragaman hayati).		

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (konvensi kerangka kerja perserikatan bangsa-bangsa mengenai perubahan iklim).
		<i>Treaty on The Southeast Asia Nuclear Weapon Freezone</i>	<i>treaty contract</i>	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pengesahan <i>Treaty on The Southeast Asia Nuclear Weapon Freezone</i> (Traktat kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara).
		<i>Convention on The Prohibition of The Development, Production, Stockpiling and use of Chemical Weapon and Their Destruction</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pengesahan <i>Convention on The Prohibition of The Development, Production, Stockpiling and use of Chemical Weapon and Their Destruction</i>
		<i>International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan <i>International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969</i> jo. Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1999 tentang Pengesahan <i>Protocol of 1992 to Amend the International Convention on Civil Liability for All Pollution Damage 1969</i> (Protokol 1992 tentang Perubahan Terhadap Konvensi Internasional tentang Tanggung Jawab Perdata Kerusakan Akibat Pencemaran Minyak, 1969)

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), 1973</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang <i>Pengesahan Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), 1973</i>
		<i>ASEAN Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources, 1985</i>	<i>treaty contract</i>	Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1986 tentang <i>Pengesahan ASEAN Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources, 1985.</i>
		<i>The Protocol of 1978 Relating to The International Convention for The Prevention of Pollution from Ships, 1973</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1986 tentang <i>Pengesahan International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, beserta Protokol (The Protocol of 1978 Relating to The International Convention for The Prevention of Pollution from Ships, 1973)</i>
		<i>Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1991 tentang <i>Pengesahan Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat.</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Convention for The Protection of The Ozone Layer and Montreal Protocol on Substance The Deplete The Ozone layer as Adjusted and Amended by The Second Meeting of The Parties</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1992 tentang Pengesahan <i>Convention for The Protection of The Ozone Layer and Material Protocol on Substance The Deplete The Ozone layer as Adjusted and Amended by The Second Meeting of The Parties, (London 27-29 June 1990)</i>
		<i>Basel Convention on The Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1993 tentang <i>Pengesahan Basel Convention on The Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.</i>
		<i>The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa</i>	<i>law-making treaty</i>	Keputusan Presiden Nomor 135 Tahun 1998 tentang <i>Pengesahan The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa</i> (konvensi perserikatan bangsa-bangsa untuk memerangi penggurunan di negara-negara yang mengalami kekeringan dan/atau penggurunan yang serius, terutama Afrika, tanggal 20 Agustus 1998)

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Beijing Amendment To The Montreal Protocol On Substances That Deplete The Ozone Layer</i>	<i>law-making treaty</i>	Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2005 tentang <i>Pengesahan Beijing Amendment To The Montreal Protocol On Substances That Deplete The Ozone Layer</i> (Amandemen Beijing Atas Protokol Montreal Tentang Bahan-Bahan Yang Merusak Lapisan Ozon)
2.	Hak Asasi Manusia	<i>International Convention on The Elimination of All Form of Racial Discrimination 1965</i>	<i>law-making treaty</i>	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang <i>Pengesahan International Convention on The Elimination of All Form of Racial Discrimination 1965</i> (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965)
		<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)</i>
		<i>Pengesahan ILO Convention Nomor 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for Elimination of The Worst Forms of Child Labour</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan ILO Convention Nomor 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for Elimination of The Worst Forms of Child Labour (Konvensi ILO Nomor 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak)</i>
		<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
3.	Penegakan Hukum	<i>Treaty Between the Republic of Indonesia and the Russian federation on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters</i>	<i>Treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Federasi Rusia tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana (Treaty Between the Republic of Indonesia and the Russian federation on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters)</i>
		<i>Convention On Psychotropic Substances 1971</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1996 tentang Pengesahan Convention On Psychotropic Substances 1971 (Konvensi Psikotropika 1971)</i>
		<i>United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs And Psychotropic Substances, 1988</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs And Psychotropic Substances, 1988 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika Dan Psikotropika, 1988)</i>
		<i>Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pengesahan Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara)</i>
		<i>Convention On The Prohibition Of The Development, Production, Stockpiling And Use Of Chemical Weapons And On Their Destruction</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention On The Prohibition Of The Development, Production, Stockpiling And Use Of Chemical Weapons And On Their Destruction (Konvensi Tentang Pelarangan Pengembangan, Produksi, Penimbunan, Dan Penggunaan Senjata Kimia Serta Tentang Pemusnahannya)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia)</i>
		<i>Treaty Between The Government of Republic Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal Matters</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengesahan Perjanjian Antara Pemerintah RI dengan Pemerintah Australia mengenai Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (Treaty Between The Government of Republic Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal Matters)</i>
		<i>Agreement Between The Government Of Indonesia And The Government Of Hongkong For The Surrender Of Fugitive Offenders</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Hongkong Untuk Penyerahan Pelanggar Hukum Yang Melarikan Diri (Agreement Between The Government Of Indonesia And The Government Of Hongkong For The Surrender Of Fugitive Offenders)</i>
		<i>International Convention For The Suppression Of Terrorist Bombings, 1997</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention For The Suppression Of Terrorist Bombings, 1997 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman Oleh Teroris, 1997)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>International Convention For The Suppressions Of The Financing Of Terrorism, 1999</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention For The Suppressions Of The Financing Of Terrorism, 1999 (Konvensi Onternational Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999)</i>
		<i>Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)</i>
		<i>Treaty Between The Republic Of Indonesia And The People's Republic Of China On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat China Mengenai Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (Treaty Between The Republic Of Indonesia And The People's Republic Of China On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters)</i>
		<i>Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of India On Cooperative Activities In The Field Of Defence</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2006 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik India Tentang Kegiatan Kerja Sama Di Bidang Pertahanan (Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of India On Cooperative Activities In The Field Of Defence)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of The Philippines On Cooperative Activities In The Field Of Defense And Security	treaty contract	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Filipina Tentang Kegiatan Kerjasama Di Bidang Pertahanan Dan Keamanan (Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of The Philippines On Cooperative Activities In The Field Of Defense And Security)
		Treaty On Extradition Between The Republic Of Indonesia And The Republic Of Korea	treaty contract	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi Antara Republik Indonesia Dan Republik Korea (Treaty On Extradition Between The Republic Of Indonesia And The Republic Of Korea)
		Agreement Between The Republic Of Indonesia And Australia On The Framework For Security Cooperation	treaty contract	Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Australia Tentang Kerangka Kerja Sama Keamanan (Agreement Between The Republic Of Indonesia And Australia On The Framework For Security Cooperation)
		Treaty Between The Republic Of Indonesia And The Islamic Republic Of Iran On Extradition	treaty contract	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Islam Iran Tentang Ekstradisi (Treaty Between The Republic Of Indonesia And The Islamic Republic Of Iran On Extradition)
		United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)	law-making treaty	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang pengesahan terhadap United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Protocol To Prevent, Suppress And Punish Trafficking In Persons, Especially Women And Children, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protocol To Prevent, Suppress And Punish Trafficking In Persons, Especially Women And Children, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime</i>
4.	Ekonomi dan perdagangan	<i>Agreement Establishing The World Trade Organization</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia</i>
		<i>(Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia (Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement)</i>
		<i>Preferential Trade Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Islamic Republic Of Pakistan</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2012 tentang Pengesahan Perjanjian Perdagangan Preferensial Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Islam Pakistan (Preferential Trade Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Islamic Republic Of Pakistan)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Protocol Relating To The Madrid Agreement Concerning The International Registration Of Mark, 1989</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2017 tentang Pengesahan Protocol Relating To The Madrid Agreement Concerning The International Registration Of Mark, 1989 (Protokol Terkait Dengan Persetujuan Madrid Mengenai Pendaftaran Merek Secara Internasional, 1989)</i>
		<i>First Protocol to Amend the Agreement on Comprehensive Economic Partnership Among Member States of the Association of Southeast Asian Nations and Japan</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2021 tentang Pengesahan First Protocol to Amend the Agreement on Comprehensive Economic Partnership Among Member States of the Association of Southeast Asian Nations and Japan (Protokol Pertama untuk Mengubah Persetujuan tentang Kemitraan Ekonomi Menyeluruh antar Negara-Negara Anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara dan Jepang)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Protocol Amending The Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The United Mexican States For The Avoidance Of Double Taxation And The Prevention Of Fiscal Evasion With Respect To Taxes On Income Signed At The City Of Los Cabos On 6 September 2002</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengesahan Protokol Perubahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Meksiko Serikat Untuk Penghindaran Pajak Berganda Dan Pencegahan Pengelakan Pajak Yang Berkenaan Dengan Pajak Atas Penghasilan Yang Ditandatangani Di Kota Los Cabos Pada 6 September 2002 (Protocol Amending The Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The United Mexican States For The Avoidance Of Double Taxation And The Prevention Of Fiscal Evasion With Respect To Taxes On Income Signed At The City Of Los Cabos On 6 September 2002)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Protocol To Incorporate Technical Barriers To Trade And Sanitary And Phytosanitary Measures Into The Agreement On Trade In Goods Of The Framework Agreement On Comprehensive Economic Co-Operation Between The Association Of Southeast Asian Nations And The People's Republic Of China</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pengesahan Protocol To Incorporate Technical Barriers To Trade And Sanitary And Phytosanitary Measures Into The Agreement On Trade In Goods Of The Framework Agreement On Comprehensive Economic Co-Operation Between The Association Of Southeast Asian Nations And The People's Republic Of China (Protokol Untuk Menambahkan Aturan Hambatan Teknis Perdagangan Dan Kebijakan Sanitary Dan Phytosanitary Dalam Persetujuan Perdagangan Barang Dari Persetujuan Kerangka Kerja Mengenai Kerja Sama Ekonomi Menyeluruh Antara Asosiasi Bangsa-Bangsa Asia Tenggara Dan Republik Rakyat China)</i>
		<i>Fourth Protocol to Amend the ASEAN Comprehensive Investment Agreement</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2021 tentang Pengesahan Fourth Protocol to Amend the ASEAN Comprehensive Investment Agreement (Protokol Keempat untuk Mengubah Persetujuan Penanaman Modal Menyeluruh ASEAN)</i>
5.	Sosial Budaya	<i>International Covenant on Economic, social, and Cultural Rights</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, social, and Cultural Rights</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Kingdom Of Thailand On Cultural Cooperation</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2018 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Kerajaan Thailand Mengenai Kerja Sama Kebudayaan (Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Kingdom Of Thailand On Cultural Cooperation)</i>
		<i>Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The People's Republic of China On Cultural Cooperation</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2018 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok Mengenai Kerja Sama Kebudayaan (Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The People's Republic of China On Cultural Cooperation)</i>
		<i>Agreement On Cultural Cooperation Between The Governments Of The Member States Of The Association Of Southeast Asian Nations And The Government Of The Russian Federation</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 187 Tahun 2014 tentang Pengesahan Agreement On Cultural Cooperation Between The Governments Of The Member States Of The Association Of Southeast Asian Nations And The Government Of The Russian Federation (Persetujuan Kerja Sama Di Bidang Kebudayaan Antara Pemerintah Negara Anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara Dan Pemerintah Federasi Rusia)</i>

No	Sektor	Nama Perjanjian Internasional	Jenis Perjanjian Internasional	Hukum Nasional Terkait
		<i>Cooperation Agreement Between The Republic Of Indonesia And The Portuguese Republic In The Field Of Education, Science And Technology, Culture, Tourism, Youth, Sports And Mass Media</i>	<i>treaty contract</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2014 tentang Pengesahan Antara Republik Indonesia Dan Republik Portugal Di Bidang Pendidikan, Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi, Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, Olahraga Dan Media Massa (Cooperation Agreement Between The Republic Of Indonesia And The Portuguese Republic In The Field Of Education, Science And Technology, Culture, Tourism, Youth, Sports And Mass Media)</i>
		<i>Pengesahan Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2011 tentang Pengesahan Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions (Konvensi Tentang Proteksi Dan Promosi Keanekaragaman Dispersi Budaya)</i>
		<i>Pengesahan Convention For The Safeguarding Of The Intangible Cultural Heritage</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2007 tentang Pengesahan Convention For The Safeguarding Of The Intangible Cultural Heritage (Konvensi Untuk Perlindungan Warisan Budaya Takbenda)</i>
		<i>Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage</i>	<i>law-making treaty</i>	<i>Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage</i> <i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda dan Cagar budaya</i>

Dari tabel di atas dapat terlihat bagaimana suatu perjanjian internasional, baik itu berupa konvensi internasional ataupun perjanjian bilateral telah mempengaruhi politik hukum nasional Indonesia terutama pada peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan pemerintah untuk meratifikasi berbagai konvensi internasional. Salah satu contohnya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. (UU PPLH). Perubahan undang-undang tersebut tidak terlepas dari pengaruh global terhadap hukum lingkungan khususnya akibat dari keluarnya beberapa deklarasi lingkungan seperti deklarasi Stockholm 1972 di Swedia yang menghasilkan 26 asas yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan rencana asas lingkungan hidup manusia dan beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan lingkungan hidup.<sup>103</sup>

Selain perjanjian internasional, keterlibatan Indonesia dalam beberapa organisasi internasional atau sebagai pihak dalam perjanjian internasional di bidang ekonomi juga menunjukkan pengaruh terhadap hukum nasional. Keanggotaan Indonesia dalam organisasi-organisasi internasional seperti WTO, ASEAN, AFTA, dan organisasi internasional lainnya akan menjadi pertimbangan dalam pembangunan hukum di bidang ekonomi. Contoh konkrit yang dapat dilihat adalah kepatuhan terhadap *WTO Agreement* yang sudah diratifikasi yakni terkait kepatuhan terhadap prinsip *most favourite nations* (MFN) dimana negara anggota tidak memperbolehkan adanya perlakuan istimewa/ perlakuan berbeda terhadap ekspor/impor barang dari negara lain. Serta prinsip *National treatment* yang menuntut persamaan perlakuan antara produk lokal dan produk dari luar negeri. Prinsip tersebut bertujuan liberalisasi perdagangan agar produk suatu negara bisa masuk ke pasar negara lain. Peraturan perundang-undangan nasional akhirnya dikembangkan dengan tunduk pada asas-asas yang telah digariskan oleh *WTO Agreement*.

Contoh di atas menunjukkan bahwa gelombang globalisasi semakin mendorong integrasi berbagai aspek kehidupan masyarakat dunia baik dalam hal pemikiran, produk, dan aspek kebudayaan lainnya, baik pada sektor politik, ekonomi, maupun sosial, dan budaya melalui perjanjian-perjanjian internasional maupun organisasi-organisasi

internasional. Kemajuan infrastruktur, transportasi, teknologi informasi dan telekomunikasi menjadi faktor utama penggerak dalam globalisasi yang mendorong kondisi saling ketergantungan (interdependensi) sektor-sektor lain kehidupan, seperti sektor ekonomi, lingkungan, sosial, budaya, politik dan lain sebagainya. Globalisasi menciptakan berbagai tantangan dan permasalahan baru yang harus dijawab, dipecahkan dalam upaya memanfaatkan globalisasi untuk kepentingan kehidupan masyarakat.

Permasalahan di sektor lingkungan hidup saat ini sudah dalam taraf memerlukan penanganan yang bersifat global seperti perubahan iklim, polusi air dan udara lintas perbatasan. Masalah perubahan iklim ini tidak hanya menjadi masalah suatu negara, namun sudah menjadi masalah seluruh dunia karena dampak yang ditimbulkan sangat luas pada kehidupan masyarakat dunia. Masalah lain yang sifatnya lintas batas negara terkait dengan kesehatan manusia adalah kondisi pandemi, seperti saat ini terjadinya Pandemi Covid-19 yang mengakibatkan seluruh negara-negara dunia merasakan dampak yang signifikan dari sisi ekonomi. Dari sektor hukum, masalah global yang dihadapi seluruh negara adalah terkait dengan transnational crimes berupa kejahatan siber (*cybercrimes*). Kejahatan ini ruang lingkungannya memanfaatkan teknologi informasi dan internet yang lintas negara maka penanganannya pun kompleks dan memerlukan Kerjasama antar negara.

Saat ini telah timbul kesadaran negara-negara di dunia bahwa untuk menghadapi permasalahan-permasalahan global tersebut memerlukan solusi global yang memerlukan kerja sama negara-negara dunia yang hanya dapat terealisasi apabila semua negara sepakat untuk kemudian dituangkan dalam bentuk Perjanjian Internasional. Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia merespon masalah-masalah global tersebut dengan membuat perjanjian internasional di beberapa sektor strategis.

Dalam konteks itu, pembaharuan hukum perlu dilakukan secara menyeluruh baik dari sudut pandang nasional maupun perkembangan dunia internasional. Pentingnya melihat perkembangan hukum internasional dalam pembangunan hukum nasional tidak terlepas

bahwa Indonesia merupakan bagian dari masyarakat internasional dan globalisasi yang membuat hubungan hukum masyarakat menjadi tidak terbatas (*borderless*).

Walaupun demikian, pengaruh hukum internasional tersebut tidak dapat diberlakukan secara bebas. Penerimaan pengaruh hukum internasional terhadap hukum nasional Indonesia dilakukan dengan kritis dan selektif untuk dapat diintegrasikan ke dalam dan menjadi bagian dari hukum nasional dalam rangka pembangunan hukum nasional Indonesia.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka meratifikasi perjanjian internasional antara lain:

- 1) kesesuaian substansi dengan nilai-nilai Pancasila dan kepentingan nasional.
- 2) kesesuaian substansi perjanjian internasional dan substansi peraturan perundang-undangan nasional lain yang terkait (*pursuant to the respective laws and regulations*) sehingga perjanjian internasional yang disepakati tetap berada pada koridor hukum nasional.
- 3) dampak yang ditimbulkan oleh ratifikasi perjanjian internasional.
- 4) melakukan penyesuaian terhadap pasal-pasal undang-undang nasional dengan substansi perjanjian internasional.
- 5) mengkaji apakah diperlukan reservasi terhadap perjanjian internasional.

Dengan dilakukannya hal tersebut, diharapkan ratifikasi perjanjian tersebut dapat betul-betul membawa manfaat yang selaras dengan tujuan bangsa Indonesia dan pelaksanaan perjanjian tersebut dapat bersifat sinergis dan efektif, bukan hanya bagi bangsa Indonesia tetapi juga dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan global.

### C. Pluralisme Hukum Dalam Unifikasi Hukum

Pluralisme hukum adalah suatu kondisi di mana terdapat lebih dari satu tertib hukum yang berlaku di suatu wilayah sosial,<sup>104</sup> atau sebuah situasi di mana terdapat dua atau lebih sistem hukum yang hidup (*coexist*) dalam suatu wilayah sosial yang sama. Dalam konsep pluralisme hukum, terdapat hukum negara di satu sisi, dan di sisi lainnya terdapat hukum rakyat yang pada prinsipnya tidak berasal dari negara seperti hukum adat, agama, kebiasaan-kebiasaan, atau konvensi-konvensi sosial lain yang dipandang sebagai hukum.<sup>105</sup> Dalam konteks internasional, pluralisme hukum juga melingkupi eksistensi hukum internasional seperti yang telah terlihat pada bidang hak asasi manusia dan bidang perekonomian.

Menurut Griffiths, terdapat dua jenis pluralisme hukum, yaitu pluralisme hukum “kuat” (*strong legal pluralism*) dan pluralisme hukum “lemah” (*weak legal pluralism*).<sup>106</sup> Pluralisme hukum “kuat” terjadi dalam kondisi di mana masyarakat tidak hanya tunduk pada hukum negara ataupun aturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga negara, sehingga tertib hukum yang berlaku pada masyarakat tersebut tidak seragam dan sistematis. Pluralisme hukum “lemah” terjadi dalam kondisi di mana pluralisme hukum merupakan bagian kecil dari hukum suatu negara, yang berlaku selama diperintahkan (secara implisit) oleh penguasa (atau berdasarkan mandat kaidah dasar/*grundnorm*) terhadap golongan kecil masyarakat berdasarkan beberapa pertimbangan tertentu. Dengan demikian, dalam Pluralisme hukum “lemah”, pluralisme hukum sangat bergantung pada kontrol hukum negara, senantiasa memerlukan pengakuan sistem hukum negara terhadap keberlakuannya.

Sementara itu, unifikasi adalah penyatuan hukum yang berlaku secara nasional; atau penyatuan pemberlakuan hukum secara nasional.<sup>107</sup> Konsep unifikasi hukum erat sekali kaitannya dengan ide negara modern yang dideskripsikan Max Weber memiliki beberapa ciri atau prinsip di bawah ini:<sup>108</sup>

*(1) A rationalized and generalized legal and administrative order amenable to legislative change; (2) a bureaucratic apparatus of officers conducting official business with reference to an impersonal order of administrative regulations; (3) the power to bind—to rule and regulate—all persons (national citizens) and all actions within the state’s official jurisdiction via its laws; and (4) the legitimate authority to use force, violence, and coercion within the prescribed*

*territory as prescribed by the duly constituted government. Unification, centralization, rationalization, organization, administration, and bureaucratization have become the hallmarks of fully developed, essentially modern states.*

Nampak pada uraian di atas bawa adanya unifikasi, sentralisasi, rasionalisasi, pada bidang hukum dan regulasi yang menjadi pegangan bagi seluruh penyelenggara pemerintahan dan masyarakat merupakan ciri dan esensi dari suatu negara modern. Tamanaha kemudian menyimpulkan bahwa dari pandangan tersebut, hukum negara bersifat terunifikasi, tersusun secara hirarkis, komprehensif, monopolistik, dan berkuasa di atas bentuk-bentuk tertib hukum lainnya di dalam masyarakat.<sup>109</sup>

Unifikasi hukum juga merupakan bagian dari proses pembangunan negara (*state-building*). Dalam proses pembangunan suatu negara-bangsa, negara merasa perlu untuk memonopoli kewenangan pembentukan peraturan dengan cara mengganti tatanan hukum yang dibuat oleh lembaga-lembaga non-negara dengan suatu sistem peradilan yang berlaku nasional, lalu kemudian secara bertahap membuat satu standar hukum yang berlaku bagi seluruh wilayah negara tersebut.<sup>110</sup>

## **1. Pluralisme Hukum dan Unifikasi Hukum Di Indonesia**

Pluralisme hukum di satu sisi merupakan suatu keniscayaan, apalagi pada masyarakat yang majemuk. Namun dalam sejarah bangsa Indonesia, eksistensi pluralisme hukum menjadi semakin nyata saat era Hindia Belanda melalui kebijakan penggolongan penduduk yakni melalui ketentuan Pasal 163 *Indische Staatsregeling* dan Pasal 131 *Indische Staatsregeling* (IS). Pasal 163 IS membagi penduduk Hindia Belanda ke dalam 3 (tiga) golongan yaitu:

- 1) Golongan Eropa yang mencakup semua orang Belanda, semua orang yang berasal dari Eropa, semua orang Jepang, semua orang yang berasal dari tempat lain yang hukum keluar di negeri asalnya berasaskan yang sama dengan hukum keluarga Belanda.
- 2) Golongan Bumi Putra yang mencakup seluruh orang Indonesia asli yang turun temurun menjadi penghuni bangsa Indonesia;

---

<sup>109</sup> Tamanaha kemudian menyebut cara pikir ini sebagai hukum negara yang monistik. Griffiths menggunakan sentralisme (*centralism*) untuk mendeskripsikan pola pikir serupa. *Ibid.* Hlm. 6.

<sup>110</sup> Mirjam Kunker and Yuksel Sezgin, "The Unification of Law and the Postcolonial State: The Limits of State Monism in India and Indonesia", *American Behavioural Scientist Vol 60 No.8* (2016): 990

- 3) Golongan Timur Asing Cina dan Bukan Cina yang mencakup mereka yang tidak termasuk golongan Bumi Putra dan Eropa yaitu orang India, Arab, Afrika, Cina, dan sebagainya.

Terhadap ketiga golongan tersebut, diberlakukan hukum yang berbeda-beda, yaitu:

- 1) Untuk Golongan Eropa berlaku hukum perdata dan hukum dagang Eropa seluruhnya tanpa kecuali;
- 2) Untuk golongan Bumiputra berlaku hukum perdata adat yang sinonim dengan hukum tidak tertulis
- 3) Untuk golongan Timur Asing Cina adalah hukum perdata Eropa, kecuali mengenai kongsi dan adopsi diberlakukan hukum adatnya. Untuk golongan Timur Asing bukan Cina, diberlakukan hukum perdata Eropa, kecuali mengenai hukum keluarga dan hukum waris tanpa wasiat diberlakukan hukum adat dan hukum agamanya.

Pengaturan di atas menunjukkan bagaimana beberapa sistem hukum sama-sama berlaku pada waktu dan tempat yang sama atau pluralisme hukum.

Pasca kemerdekaan, terdapat keinginan agar hanya berlaku satu sistem hukum nasional. Pada saat itu, pluralisme hukum lekat dengan kolonialisme dan karenanya terdapat kecenderungan pemimpin-pemimpin negara yang baru merdeka di kala itu seperti Indonesia, India, Tunisia, dan Nigeria untuk menolak pluralisme hukum.<sup>111</sup> Pemerintah kolonial kerap menggunakan pluralisme hukum sebagai salah satu instrumen untuk melakukan strategi *divide et impera* sehingga pluralisme hukum kerap dilihat sebagai sumber persoalan. Karena itu juga, unifikasi sistem hukum menjadi salah satu agenda atau pilar utama agenda pembangunan negara pasca kolonialisasi, termasuk di Indonesia.<sup>112</sup> Pada negara-negara pasca-kolonial, langkah-langkah strategis diambil untuk mengurangi eksistensi pluralisme hukum melalui pembentukan hukum-hukum nasional dan peradilan nasional.

Keinginan untuk melakukan unifikasi hukum secara menyeluruh ini terjadi dari tahun 1945 sampai dengan tahun 1970 namun setelah itu, secara berangsur-angsur, pengakuan terhadap pluralisme hukum kembali hidup. Sunaryati Hartono kemudian menguraikan bahwa (satu) sistem

---

<sup>111</sup> *Ibid.* Hlm. 988.

<sup>112</sup> *Ibid.*

hukum nasional yang hendak dibentuk di Indonesia harus didasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dan karenanya, setiap bidang hukum yang menjadi bagian dari sistem hukum nasional itu wajib bersumber pula pada Pancasila and UUD NRI Tahun 1945. Kemudian, sebagaimana telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya, sumber-sumber hukum yang ada, yakni peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, maupun hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum Islam akan terus berkembang pada setiap bidang atau sektor kehidupan. Menurut Sunaryati Hartono, pluralisme hukum tidak lagi ingin dipertahankan dan karenanya, unsur-unsur Hukum Adat dan Hukum Agama yang bersangkutan harus ditransformasikan menjadi bagian dari bidang-bidang hukum pada Sistem Hukum Nasional.<sup>113</sup> Demikian juga pada Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu menjadi instrumen dalam melakukan pembaharuan hukum yang terarah dan terpadu.<sup>114</sup> Kodifikasi dan unifikasi menjadi salah satu instrumen utama yang digunakan dalam pembangunan hukum di masa itu.

Dalam melakukan unifikasi hukum, Mochtar Kusumaatmadja menekankan perlunya kehati-hatian dalam menetapkan bidang-bidang hukum mana yang akan diperbaharui dan dibiarkan terlebih dahulu.<sup>115</sup> Sebagai contoh, bidang-bidang hukum yang sangat erat kaitannya dengan kehidupan budaya dan spiritual masyarakat hanya dapat digarap setelah segala aspek dari perubahannya dipertimbangkan dan diperhitungkan secara masak-masak. Demikian juga bidang-bidang hukum keluarga seperti perkawinan, perceraian, dan waris. Bidang-bidang yang netral dari sudut kultural seperti hukum dagang, hukum perseroan dan perjanjian, dapat dilakukan usaha pembaharuan secara segera. Demikian juga kaidah-kaidah hukum yang bersifat teknis seperti peraturan-peraturan lalu lintas baik di darat, laut, maupun udara, juga hukum post dan telekomunikasi. Artinya, kondisi plural menuntut kebijaksanaan pembentuk hukum nasional dalam melakukan pembaharuan-pembaharuan.

---

<sup>113</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung:Alumni, 1991), Hlm. 64.

<sup>114</sup> Departemen Penerangan RI, *Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN): Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1988), Hlm. 88.

<sup>115</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: PT Alumni, 2002), Hlm. 23-24.

## 2. Pluralisme Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional ke Depan

Hingga saat ini, pluralisme hukum masih merupakan sebuah keniscayaan di Indonesia. Dalam perkembangannya, dapat dijumpai contoh-contoh terjadinya pluralisme hukum dalam sektor-sektor kehidupan masyarakat. Salah satu contoh pluralisme hukum “lemah” dapat terlihat pada bidang Sumber Daya Alam di mana hukum negara dan hukum adat dalam masyarakat masih sama-sama berlaku namun hukum negara tetap memegang posisi dominan.<sup>116</sup> Hal ini dapat dilihat dari rumusan yang terdapat dalam berbagai undang-undang terkait sumber daya alam yang mengakui tapi juga membatasi berlakunya norma hukum lain di luar hukum negara. Frasa “sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dapat digunakan dalam berbagai undang-undang terkait sumber daya alam. Di sisi lain, contoh pluralisme hukum “kuat” dapat terlihat pada bidang pewarisan di mana berbagai sistem hukum berlaku dalam hubungan yang sederajat dan orang bebas memilih hukum mana yang berlaku, tidak ada norma yang mendominasi dan implikasi pilihan hukumnya bersifat personal.<sup>117</sup>

Pluralisme hukum dari segi legal formal juga dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR No.IX/2001). UUPA merupakan contoh yang menarik karena di satu sisi, UUPA itu sendiri merupakan suatu usaha unifikasi hukum dalam artian memberlakukan satu macam hukum tanah yakni hukum tanah nasional.<sup>118</sup> Namun di sisi lain, konsiderans maupun batang tubuh UUPA itu terdapat pengakuan secara tersirat terhadap pluralisme hukum yakni hukum adat dan nilai-nilai dari hukum agama. Konsiderans huruf (a) dari UUPA, misalnya, berbunyi:

“bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan diatas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan

---

<sup>116</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018), Hlm. 4.

<sup>117</sup> Myrna A. Safitri (Ed.), *Untuk Apa Pluralisme Hukum?* (Jakarta: Epistema Institute dan Huma Forest Peoples Programme), Hlm. 10-11.

<sup>118</sup> Muhammad Bakri, “Unifikasi dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi dalam UUPA)”, *Jurnal Kertha Patrika Volume 33 No.1* (2008): 2.

tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Pasal 3 UUPA juga mengakui secara tegas eksistensi hak ulayat:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Kemudian Pasal 5 UUPA berbunyi:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan socialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Seluruh uraian di atas, termasuk kemudian Pasal 22, Pasal 26, Pasal 56 UUPA juga menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi hukum adat dalam bidang pertanahan.

Sementara pada pasal 5 huruf c TAP MPR No.IX/2001 dinyatakan secara tegas bahwa, “Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip... menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum.” Pernyataan ini sekaligus juga menunjukkan politik hukum pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di mana dalam upaya-upaya unifikasi hukum tetap diberikan ruang bagi keragaman atau pluralisme hukum, namun semuanya tetap harus terdapat dalam suatu bingkai sistem hukum nasional (supremasi hukum).

Selain pengaturan legal formal sebagaimana telah diuraikan di atas, penegasan terhadap prinsip pluralisme hukum dalam unifikasi hukum juga nampak dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yakni Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009. Dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menekankan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat dan kewajiban

negara untuk menghormati hak tradisional mereka dalam mengelola sumber daya alam. Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara menunjukkan pemerintah telah mengabaikan hak-hak masyarakat hukum adat. Hutan adat harus diklasifikasikan terpisah dari hutan negara dan hutan hak. Mahkamah Konstitusi tetapi juga menegaskan bahwa kedudukan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya tetap harus dilihat dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Ini berarti kebebasan mereka untuk mengejar pembangunan harus tetap berada dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh konstitusi dan hukum negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini mengubah secara dramatis posisi hukum adat dalam Undang-Undang Kehutanan menjadi seimbang dengan hukum negara dengan cara memisahkan hutan adat dari hutan negara. Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi juga memberikan tekanan pada pemerintah untuk mengaku eksistensi masyarakat hukum adat dan menerapkan secara konsisten jaminan yang telah diberikan oleh konstitusi. Dalam Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan pengakuan terhadap hak ulayat dari masyarakat hukum adat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dalam Putusan MK Nomor 47-81/PHPU-A- VII/2009, yang merupakan putusan pada perkara sengketa hasil Pemilu, Mahkamah menyatakan bahwa proses pemilihan umum di Kabupaten Yakuimo tidak dilaksanakan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun Mahkamah mengakui dan menghormati sistem aklamasi (sistem *Noken*) yang digunakan sebagai bagian dari budaya lokal yang mengandung nilai yang hidup dan diterima oleh masyarakat Papua. Mahkamah juga memberikan pandangan bahwa apabila pemerintah memaksa untuk menerapkan sistem pemilihan baru, terdapat potensi terjadinya konflik di tengah-tengah masyarakat dan merusak keharmonisan yang ada. Setelah putusan ini, di antara tahun 2009 sampai dengan tahun 2014, Mahkamah telah menerbitkan lebih dari 18 putusan yang menguatkan penggunaan sistem *Noken* baik dalam pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum di beberapa lokasi di Papua.

Dalam putusan terkait penggunaan sistem *Noken* ini, Mahkamah kembali menunjukkan konsistensi dalam menghormati hukum adat

diterapkan berdampingan dengan hukum negara. Bahkan dengan menyetujui penggunaan sistem Noken, Mahkamah membuat pengecualian terhadap prinsip Pemilu yaitu prinsip Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil (LUBER JURDIL). Penggunaan sistem Noken meniadakan prinsip “rahasia” dan justru membuat proses pemilu menjadi “terbuka”. Dengan demikian, Mahkamah telah meneguhkan pluralism hukum dalam unifikasi hukum Pemilu yang telah disepakati dan ditetapkan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pluralisme hukum selalu membawa potensi terjadi ketegangan antara satu sistem hukum dengan sistem hukum lainnya, yang paling sering terjadi tentu antara hukum negara dengan sistem hukum lainnya. Selalu terdapat peluang konflik norma yang akhirnya memunculkan ketidakpastian hukum. Hasil unifikasi hukum terkadang dilihat sebagai sesuatu yang asing dan hal yang dapat menyingkirkan hukum dalam masyarakat.<sup>119</sup> Ketegangan ini, apabila tidak dikelola dengan baik dapat berujung pada konflik vertikal maupun horizontal.

Bagir Manan menyatakan bahwa pluralisme hukum yang berlaku hingga saat ini harus ditata kembali.<sup>120</sup> Penataan kembali ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan berbagai sistem hukum—terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya akan bergantung pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

Berkaca dari pluralisme hukum dan persoalan yang terjadi di bidang sumber daya alam, setidaknya terdapat 2 strategi yang dapat dikembangkan dalam mengelola pluralisme hukum untuk mengurai ketegangan yang terjadi antara hukum negara dengan tertib hukum lainnya:<sup>121</sup>

#### 1) Adaptasi dan integrasi

Dalam adaptasi dan integrasi yang dilakukan adalah dilakukan penggalan terhadap konsepsi, asas-asas, dan lembaga-lembaga yang ada pada sistem hukum lainnya, misalnya sistem hukum adat. Dalam

---

<sup>119</sup> Della Sri Wahyuni, “Pluralisme Hukum dalam Pembangunan Hukum Masa Depan: Masalah dan Tantangan ke Depan” (Makalah dipresentasikan pada sesi panel dalam Konferensi Asosiasi Filsafat Hukum Nasional (AFHI) ke-3 di Universitas Airlangga Surabaya, 27-28 Agustus 2013).

<sup>120</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, Hlm. 141.

<sup>121</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Op.Cit.*

penggalian ini tampak upaya untuk memahami berlakunya asas-asas tersebut dalam situasi konkrit yang ada pada masyarakat. Hasil penggalian ini kemudian dapat menjadi rujukan dalam pembentukan hukum negara. Proses adaptasi bukanlah sekadar “adopsi”. Dalam proses adaptasi, asas tersebut kemudian dirumuskan dalam norma hukum tertulis sehingga menghasilkan norma baru yang dapat disebut sebagai integrasi.

Proses adaptasi ini sesungguhnya terus berlangsung dan dapat juga dilakukan terhadap peraturan-peraturan yang sudah ada mengingat terdapat dua kemungkinan situasi yang terjadi. Pertama, adaptasi belum dilakukan atau dengan kata lain belum terjadi penggalian dan pengintegrasian asas-asas tertib hukum lain yang dimaksud ke dalam hukum negara. Kedua, asas/lembaga hukum adat telah diadopsi ke dalam peraturan perundang-undangan tetapi ternyata belum dipahami secara utuh sehingga norma hukum yang terbentuk justru bertentangan dengan konsep atau asas yang sebenarnya.

## 2) Harmonisasi dan unifikasi

Unifikasi harus dilakukan setelah melalui proses harmonisasi. Harmonisasi perlu dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam rumpun yang sama untuk memastikan terjadinya keselarasan peraturan antara peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal menyikapi pluralisme hukum. Sebagai contoh, dalam bidang sumber daya alam, beberapa Undang-Undang, misalnya Undang-Undang Kehutanan masih mengkonstruksikan interaksi antara hukum negara dengan hukum adat yang bersifat saling meniadakan atau konfliktuil. Berbagai kajian menunjukkan bahwa hukum negara di bidang Sumber Daya Alam bahkan saling berkompetisi dan berlaku pada tempat dan waktu yang sama. Harmonisasi mutlak perlu dilakukan agar dapat tercapai unifikasi hukum pada suatu bidang atau sektor hukum.

Kedua strategi tersebut menegaskan pentingnya memiliki sikap terbuka namun tetap taat asas dalam melakukan pengembangan hukum negara di tengah-tengah pluralisme hukum. Unifikasi tetap dapat menjadi langkah yang dipilih dengan memperhatikan rambu-rambu yang telah diuraikan di atas untuk memastikan tujuan unifikasi dapat tercapai dan bukan menjadi sumber ketegangan baru. Hal ini dapat dilakukan hanya dalam situasi di mana

terdapat sikap keterbukaan dan saling menerima dari sistem-sistem hukum yang ada. Perlu disadari bahwa bagaimanapun hukum dan masyarakat bersifat dinamis dan terus bergerak – bahkan hukum adat atau *the living law* itu sendiri masih terus bergerak. Hukum negara tidak akan pernah “lengkap” dan memerlukan sistem di luar dirinya untuk melengkapinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memenuhi rasa keadilan. Karena itu proses interaksi antar sistem hukum adalah suatu keniscayaan dan proses adaptasi dan integrasi adalah proses yang akan terjadi secara terus menerus.

Pluralisme hukum sebagai suatu pendekatan atau kajian adalah alat bantu bagi negara dalam proses pembentukan hukum dan pembangunan hukum yang lebih dekat dengan masyarakat ke depannya. Pluralisme hukum hadir untuk memberikan perspektif keberagaman sistem normatif pada Pemerintah, Legislasi baik di tingkat pusat maupun daerah, dan aparat penegak hukum bahwa sudah saatnya membuang jauh-jauh cara ber hukum yang sentralistik dengan mengabaikan keragaman.<sup>122</sup> Namun di sisi lain, kepastian hukum tetap menjadi prinsip penting yang perlu diperhatikan di tengah-tengah perspektif keberagaman sistem hukum tersebut. Mencari keseimbangan antara unifikasi hukum yang tetap memberi ruang bagi pluralisme hukum adalah sebuah tantangan tersendiri bagi pembangunan hukum di Indonesia sekaligus merupakan refleksi dari nilai-nilai Pancasila yang sesungguhnya.

---

<sup>122</sup> Della Sri Wahyuni, *Op.Cit.*, Hlm. 6.

## **BAB III**

### **ARAH DAN STRATEGI PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL**

#### **A. Pembangunan Substansi Hukum**

Pembangunan substansi hukum saat ini tidak lagi diarahkan sekedar untuk melanjutkan pembaharuan produk hukum dalam rangka menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial, melainkan utamanya diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan hukum aktual di masyarakat serta mengantisipasi perkembangan global ke depan. Selain itu arah pembangunan hukum juga harus sejalan dan bersifat mendukung arah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi: pembangunan politik, pertahanan dan keamanan, hukum dan penyelenggaraan Negara, sosial budaya, sumber daya manusia, ekonomi, daerah, infrastruktur, sumber daya alam dan lingkungan hidup.<sup>123</sup> Sebagaimana telah dibahas pada sub bab II, hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang sentral dalam pembangunan hukum nasional, oleh karenanya penyelesaian permasalahan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta upaya untuk melahirkan peraturan perundang-undangan yang mampu mengantisipasi perkembangan global menjadi salah fokus utama pembangunan hukum. Berdasarkan arah pembangunan substansi hukum tersebut, maka strategi pembangunan substansi hukum yang ditetapkan adalah:

#### **1. Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang<sup>124</sup>**

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara, oleh karena itu Pancasila harus dijadikan pendekatan dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Upaya mengimplementasikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana telah dibahas pada Bab II A tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan memasukkan nilai-nilai Pancasila dalam konsideran Menimbang utamanya pada bagian Landasan Filosofis, memasukkan nilai-nilai Pancasila dalam Naskah Akademik atau Kajian Akademik, bagian, pasal, atau ayat dalam peraturan (asas-asas pembentukan peraturan dan materi muatan peraturan agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila secara formal maupun material/substansial), serta harmonisasi naskah peraturan menggunakan tolok ukur nilai-nilai dasar Pancasila dan asas-asas

hukum perundang-undangan. Lebih lanjut perlu dilakukan internalisasi asas-asas materi muatan pada setiap peraturan perundang-undangan sebagai konkretisasi nilai-nilai Pancasila, yaitu pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

## 2. Penataan Peraturan Perundang-Undang<sup>125</sup>

Peraturan Perundang-Undang/Hukum Positif sebagaimana dibahas pada Bab II B saat ini memang belum mencapai kondisi ideal. Permasalahan fundamental yang dihadapi saat ini antara lain peraturan perundang-undangan yang seringkali tidak memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat sehingga hukum menjadi tertinggal, serta peraturan perundang-undangan seringkali tidak mampu berfungsi secara efektif dan efisien. Kedua kondisi ini menimbulkan beberapa dampak seperti hukum ditinggal oleh masyarakat, hukum tidak dapat berjalan dengan baik, daya guna dan hasil guna peraturan perundang-undangan masih rendah, dan peraturan perundang-undangan kurang memberikan kepastian hukum. Permasalahan lainnya adalah kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*) serta regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum.

Oleh karena itu perlu dilakukan penataan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, yang dilakukan baik dari aspek *regulatory design*, *regulatory delivery*, maupun *regulatory inspection*, dan untuk meningkatkan transparansi dan prediktabilitas, perlu dilakukan dengan memperhatikan praktik terbaik dan standar internasional. Upaya penataan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan dengan mengadopsi program penataan peraturan perundang-undangan di tingkat politik negara dengan menetapkan tujuan dan kerangka yang jelas untuk implementasi. Selain itu program penataan peraturan perundang-undangan tersebut juga perlu didukung dengan politik hukum yang kuat, dipimpin langsung oleh

---

<sup>125</sup> Keseluruhan Sub Bagian ini disadur dari Strategi Pembangunan Substansi Hukum yang telah dituangkan pada Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, serta kontribusi pemikiran dari Bayu Dwi Anggono, “Politik Hukum Penataan Peraturan Perundang-Undang: (Proses Pembentukan Dan Kelembagaan)” (Paparan disampaikan pada *Focus Group Discussion* Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 30 September 2021 di Jakarta).

Presiden sebagai kepala pemerintahan, serta adanya mandat yang kuat. Setelah itu hal krusial selanjutnya adalah perlunya pembentukan lembaga khusus yang bertugas untuk merumuskan, menetapkan, dan melakukan reformasi regulasi secara berkelanjutan serta mengawal arah pembangunan hukum nasional. Lembaga ini menggunakan pendekatan “*whole government approach*” dan penataan kelembagaan yang berfungsi sebagai “*regulatory oversight body*” (lembaga pengawasan regulasi) yang secara langsung berada di bawah presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, tetapi dengan tetap memperhatikan keseimbangan politik pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak “dikembangkan” menjadi lembaga *super body*.<sup>126</sup>

Selanjutnya perubahan paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan juga perlu dilakukan. Sebelumnya terdapat anggapan bahwa setiap permasalahan yang muncul di masyarakat harus perlu dibuatkan peraturannya. Paradigma ini perlu diganti dengan membuka kemungkinan menggunakan alternatif-alternatif lain di luar membentuk peraturan, misalnya dengan melakukan pendekatan struktur dan budaya hukum di masyarakat.

Pengembangan teknik penyusunan perundang-undangan juga perlu dilakukan, yakni diantaranya dengan pendekatan (metode) *omnibus*. Metode ini dilakukan untuk perundang-undangan yang memiliki dimensi pengaturan yang luas dan multi sektoral, dalam rangka penataan regulasi yakni untuk menjembatani kepentingan sektoral, mengurangi potensi disharmoni dan penguatan koordinasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun pendekatan *Omnibus* harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan praktik regulasi yang baik (*good regulatory practices*) yang sudah menjadi standar internasional seperti terutama konsultasi publik dan *cost and benefit analysis*. Adopsi Omnibus Law tersebut dilakukan dengan mengubah Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

---

<sup>126</sup> Pembelajaran yang dapat dipetik dari praktik reformasi regulasi yang berhasil dari negara-negara lain, salah satu unsur yang mendukung adalah adanya kelembagaan khusus yang berfungsi menangani regulasi, yang berkarakter *oversight body*, yang berada langsung di bawah pimpinan tertinggi pemerintahan. Seperti di Meksiko dengan adanya COFEMER (*Federal Regulatory Improvement Commission, Ministry Economy*), di UK ada *Better Regulator Delivery Office* (BRDO), Korea Selatan dengan adanya *Regulatory Reform Office* (RRO), Amerika Serikat dengan adanya *Office of Information and Regulatory Assessment* (OIRA). Lihat: Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Unika Atmajaya, 2017), Hlm. 27-37.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu penataan terhadap jenis, hierarki dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan juga perlu dilakukan, yakni dengan mengeluarkan jenis peraturan yang tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, serta memasukkan semua jenis peraturan Perundang-undangan dalam hierarki peraturan Perundang-undangan yang diatur pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan penataan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) agar tidak hanya menjadi tampungan daftar keinginan tetapi berbasis kebutuhan dan menjadi sarana kontrol kualitas dan kuantitas Undang-Undang agar selaras dengan agenda pembangunan hukum nasional. Penyusunan Prolegnas semestinya menjadi forum di mana usulan pembentukan undang-undang dikaji dan dikritisi bersama sehingga dapat dihasilkan Prolegnas yang betul-betul menjawab urgensi yang terdapat di tengah masyarakat dan selaras dengan agenda pembangunan hukum nasional. Dengan demikian Hasil evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan perlu dimanfaatkan sebagai pembelajaran regulasi, dan oleh karenanya harus menjadi salah satu indikator dalam penyusunan Prolegnas.

Selanjutnya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan menjadi suatu sistem regulasi nasional yang komprehensif dan terintegrasi, wajib dilakukan, baik yang bersumber dari instrumen internasional yang telah diratifikasi (*hard laws*) maupun yang diadopsi dari *soft laws*, dengan aturan nasional yang berlaku yang berbasis pada kondisi dan budaya Indonesia. Hal itu perlu dilakukan agar efektif dan tidak problematis dalam penerapannya di lapangan. Harmonisasi dan sinkronisasi juga harus dilakukan secara horizontal maupun vertikal untuk mencegah dan mengatasi konflik norma maupun tumpang tindih yang dapat menimbulkan ketidakpastian. Pengaturan mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu diperbaharui dengan memasukkan kewajiban harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya rasionalisasi pengaturan sanksi pidana dan sanksi administratif perlu menjadi perhatian. Pengaturan dan penerapan sanksi

administratif perlu dilakukan dengan tepat, yaitu 1) berupa *Herstelsancties/ reparatoir* (ditujukan untuk pemulihan dari pelanggaran terhadap tertib hukum) misalnya paksaan pemerintah, 2) *Bestraffende sancties/punitief* (ditujukan sebagai pembalasan atau pemberian penderitaan ekstra sebagai reaksi atas pelanggaran norma dan upaya penjara), misalnya denda administratif, dan 3) *Regressive* (pengembalian kepada keadaan hukum awal atau kondisi sebelum diambilnya keputusan yang menguntungkan), misalnya pencabutan izin. Dapat terdiri dari *punitief* dan *reparatoir*. Sementara sanksi pidana tidak lagi selalu dipandang sebagai cara utama menegakkan hukum, namun dalam berbagai persoalan perlu diberikan ruang bagi pendekatan-pendekatan kreatif yang dapat secara efektif menyelesaikan persoalan hukum. Pendekatan ini penting dikembangkan untuk menyelesaikan banyak persoalan seperti *overcrowding* lembaga pemasyarakatan.

Setelah peraturan perundang-undangan diundangkan dan berlaku mengikat, maka pembentuk peraturan wajib memantau dan meninjau pelaksanaan peraturan tersebut. Oleh karena itu perlu mengadopsi kewajiban penilaian dampak dan peninjauan (evaluasi) peraturan secara rutin dan sistematis, untuk memastikan bahwa Peraturan Perundang-undangan memenuhi tujuan yang dimaksudkan. Kewajiban tersebut harus diatur secara jelas mengenai jangka waktunya, tahapan perencanaan dan pelaksanaannya, lembaga pelaksanaannya, tindak lanjut hasilnya, serta integrasi hasilnya dengan dengan program perencanaan ke depan.

Upaya penataan peraturan perundang-undangan hendaknya juga memberikan perhatian serius terhadap harmonisasi antara hukum nasional dengan hukum di daerah dengan tetap mengakomodasi keragaman daerah. Agar produk-produk hukum daerah dapat berfungsi secara efektif, perlu dipikirkan agar kewenangan dari sisi penyusunan peraturan perundang-undangan hanya ada pada Pemerintah Pusat (dari aspek *regulatory design*) sementara peraturan pada tingkat daerah lebih bersifat mengimplementasikan (*regulatory delivery*) sesuai dengan konteks atau lokalitas daerah tersebut. Sebagai contoh misalnya pada pengaturan mengenai pornografi dan hiburan malam di tingkat pusat, masing-masing daerah dapat mengatur implementasi aturan-aturan tersebut sesuai dengan konteks daerahnya masing-masing. Dengan demikian, penataan ini dilakukan tanpa mengabaikan otonomi daerah atau minimal redefinisi dari otonomi daerah. Pendekatan ini mampu mengurangi jumlah regulasi

yang terlalu banyak serta mencegah tumpang tindih aturan yang dapat menciptakan ketidakpastian hukum. Sementara itu pengawasan terhadap implementasi regulasi (*regulatory inspection*) dapat diserahkan kepada lembaga pengawas dan lembaga peradilan.

### **3. Resepsi Nilai-Nilai Hukum Tidak Tertulis Sebagai Bahan Pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan<sup>127</sup>**

Dalam pembangunan substansi hukum, pemerintah perlu mengidentifikasi dan mengenali dengan baik hukum kebiasaan/hukum adat/hukum agama. Hasil Identifikasi tersebut kemudian dituangkan secara sistematis sehingga dapat menjadi panduan bagi setiap pihak yang berkepentingan guna dimanfaatkan sebagai bahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai dari hukum kebiasaan/hukum adat/hukum agama tersebut dapat diresepsi dalam hukum nasional dengan syarat bahwa nilai-nilai tersebut tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana telah dibahas pada Bab II C, maka resepsi nilai-nilai hukum kebiasaan/hukum adat/hukum agama dalam jangka panjang diarahkan pada unifikasi hukum dengan tetap mencari keseimbangan melalui pemberian ruang bagi pluralisme hukum.

Namun yang perlu diingat bahwa dalam pembentukan hukum nasional yang dalam jangka panjang diarahkan pada unifikasi hukum tersebut, negara harus selalu memberikan pemberdayaan dengan cara memberikan proteksi pada Masyarakat Hukum Adat dan hukum adatnya, bukan pembatasan-pembatasan yang mengakibatkan Masyarakat Hukum Adat semakin tersingkir dan marjinal. Misalnya pada pengaturan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam perlu memperhatikan ruang hidup dan kehidupan dari Masyarakat Hukum Adat, dengan cara jalan tengah, yaitu membuat skema kerjasama antara investor dengan Masyarakat Hukum Adat, bukan dengan pelepasan tanah hak ulayat.

---

<sup>127</sup> Keseluruhan Sub Bagian ini adalah hasil pengolahan dari Strategi Pembangunan Substansi Hukum yang telah dituangkan pada Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, serta hasil Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis tahun 2019 yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

#### 4. **Pembaharuan Substansi Hukum Guna Mengantisipasi Perkembangan Global**<sup>128</sup>

Situasi perkembangan global turut mempengaruhi fokus pembangunan substansi hukum ke depan. Oleh karena itu pemahaman tentang arah dan kecenderungan di bidang hukum pada tataran global termasuk perkembangan jasa dan profesi hukum ini sangat membantu sebagai pertimbangan dalam merumuskan strategi pembangunan substansi hukum. Gambaran tentang arah perkembangan global dapat dirujuk dari institusi yang cukup *reliable* yakni, *The National Intelligence Council, USA* yang menggambarkan global trend 2030 dan global trend 2040, serta *European Strategy and Policy Analysis System/ESPAS* yang menggambarkan mengenai global trend 2030 (*Challenges and Choices for Europe*). Sebagai gambaran, arah perkembangan global berdasarkan *global trend 2030* yang disusun oleh *The National Intelligence Council, USA* adalah sebagai berikut:

##### **a. Mega Trends**

*Mega trends* yang pertama adalah mengenai pemberdayaan kapasitas individual yang mencakup pengurangan angka kemiskinan, pertumbuhan kelas menengah, pendidikan yang lebih tinggi, kemudian perluasan dan kemanfaatan teknologi komunikasi dan juga kemajuan-kemajuan di dalam bidang pelayanan kesehatan. Selanjutnya adalah terjadinya *debusent of power*, yakni di masa depan tidak ada *hegemonic power*, kekuatan akan beralih ke jaringan dan koalisi di dunia multipolar. Jadi Negara Amerika Serikat tidak akan menjadi satu-satunya negara adidaya. Kemudian terjadi *mega trends* pola demografis, yakni pertumbuhan ekonomi di Negara-negara yang didominasi penduduk berusia tua akan melambat, dan 66% populasi dunia akan berada di kawasan perkotaan. *Mega trends* selanjutnya *mega trends* adalah persoalan pangan, air dan energi, yakni terjadinya peningkatan substansial atas permintaan sumber daya yang disebabkan oleh ledakan jumlah penduduk, terutama dari negara-negara di Afrika, sehingga tahun 2030-2040 itu jumlah penduduk diprediksi akan mencapai sekitar 9 miliar jiwa.

---

<sup>128</sup> Keseluruhan Sub Bagian ini disadur dari I B R Supancana, "Pengaruh Perkembangan Global Terhadap Pembangunan Substansi Hukum" (ceramah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).

**b. Game-changers**

*Game-changers* yang pertama adalah kondisi ekonomi global yang rentan terhadap krisis, baik itu krisis karena pandemik, krisis karena kejahatan korporasi, dan lain sebagainya. Selanjutnya adalah kesenjangan antara pelayanan yang diberikan oleh negara dengan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal tersebut tentunya berpotensi menimbulkan konflik. Kemudian *instability* yang selama ini kita lihat di Negara-negara timur tengah afrika dan lain sebagainya akan berpindah lebih dekat ke kawasan lainnya. Selanjutnya dampak teknologi, apakah teknologi akan meningkatkan produktifitas dan memecahkan persoalan-persoalan yang diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk, urbanisasi yang begitu cepat, dan perubahan iklim. Kemudian dari sisi peran Amerika Serikat yang kemungkinan akan mulai berkurang di masa mendatang.

**c. Potential Work**

Skenario terburuk adalah terjadinya *stalled engines*, yakni dalam skenario terburuk, risiko konflik antar negara akan meningkat, misalnya perang dagang antara Amerika Serikat dengan Republik Rakyat Tiongkok. Namun skenario terbaiknya adalah terciptanya kolaborasi dalam berbagai isu yang sifatnya multilateral, global, dan isu-isu yang sifatnya regional, maupun bilateral. Kemudian persolan lain yang mungkin akan timbul adalah meledaknya ketimpangan, baik antar negara maupun antar satu negara yang kemudian berpotensi untuk menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial. Selanjutnya mengenai peran dari *non-state world*, dimana saat ini sudah timbul kondisi ketegangan antara negara dengan *non-state world*, misalnya seperti *facebook* dan lain-lain.

Setelah melihat perkembangan-perkembangan global secara umum tersebut, selanjutnya perlu mencermati perkembangan global di bidang hukum. Perkembangan global di bidang hukum dapat mengacu studi-studi dari lembaga seperti studi KPMG (*10 Predictions: The Legal Function in 2025*), studi yang dilakukan oleh *Delloitte (Future Trends for Legal Services)*, dan studi yang dilakukan oleh negara-negara Scandinavia (*Industry Report, the*

*Future of the Legal Profession (Scandinavian Report Providing Insights to the Legal Industry in Denmark, Sweden and Norway)*. Berdasarkan 10 Ramalan mengenai fungsi hukum pada tahun 2025 yang disusun oleh KPMG diperoleh gambaran sebagai berikut:

- a) bahwa pada masa depan, setengah dari tim hukum bukan lagi pengacara;
- b) *Contract Life Management* (CLM) menjadi sumber kebenaran utama untuk semua kontrak;
- c) tidak akan ada batas antara hukum teknologi dengan teknologi itu sendiri;
- d) membaca data akan sama pentingnya dengan membaca istilah hukum;
- e) tim hukum akan diukur berdasarkan KPI yang ketat seperti uang yang mereka hasilkan untuk bisnis;
- f) pengalaman klien akan menjadi inti dari penyampaian hukum;
- g) semua pekerjaan hukum standar akan secara permanen dimasukkan ke dalam bisnis;
- h) proses kontrak akan sepenuhnya online, sehingga memangkas waktu untuk membuat kesepakatan;
- i) mengelola budaya dan mengubah pola pikir akan menjadi penting;
- j) *Legal Chief Operations* akan sama pentingnya dengan penasihat umum.

Sementara *Future Trends for Legal Services* yang disusun oleh *Delloitte* memberikan gambaran sebagai berikut:

- a) layanan multi-disiplin terintegrasi
- b) teknologi yang lebih baik dan lebih relevan untuk digunakan dan dibagikan pada *platform* yang terintegrasi
- c) kepatuhan global dianggap sebagai masalah utama bagi pengacara internal)
- d) biaya tetap, harga nilai, dan transparansi yang lebih besar.

Berdasarkan gambaran dan penjelasan mengenai arah perkembangan global tersebut di atas, maka inti dari arah

perkembangan global adalah:

- a) Pemberdayaan kapasitas dan kualitas individu;
- b) Shifting dari hegemoni ke kolaborasi;
- c) Upaya mengatasi permasalahan demografi, khususnya penumpukan masyarakat di kota dan penanganan orang-orang usia non-produktif;
- d) Masalah perubahan lingkungan yang harus diatasi bersama agar tidak memburuk dan menimbulkan dampak negatif;
- e) Upaya menangani ketidakadilan yang dapat meningkatkan ketegangan dan konflik;
- f) Penataan kegiatan perdagangan global;
- g) Mengatasi masalah perang dan terorisme bagi keamanan bersama;
- h) Pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memecahkan permasalahan sosial;
- i) Penanganan masalah kesehatan global.

Sedangkan inti dari arah perkembangan hukum, jasa hukum, dan profesi hukum ke depan adalah:

- a) Pentingnya data dan perlindungan data pribadi;
- b) Terintegrasinya Tech dan Legal Tech;
- c) Jasa Hukum terintegrasi dengan jasa lainnya;
- d) Globalisasi regulasi dan kepatuhannya;
- e) Perubahan kompetensi dari profesi hukum;
- f) Pemanfaatan teknologi sebagai enabler bagi profesi hukum;
- g) Jasa hukum yang bersifat cross-border.

Guna mengantisipasi perkembangan global ke depan tersebut, maka perlu menciptakan peraturan perundang-undangan yang responsif dan antisipatif terhadap perkembangan global, sehingga peraturan yang ada mampu menjangkau masa depan dengan tetap menjamin kepastian, ketertiban, keadilan dan kemanfaatannya. Pembaharuan substansi hukum guna mengantisipasi perkembangan global diantaranya dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut; (a) pembaharuan substansi hukum pada bidang hukum lingkungan dilakukan

melalui akomodasi komitmen dan aturan tentang *renewable energy*; (b) pembaharuan substansi hukum pada bidang hukum teknologi melalui pengaturan *e-commerce*, *data protection*, *cyber laws*, penerbangan, antariksa, nuklir, dan *nano technology*; (c) pembaharuan substansi hukum pada bidang hukum ekonomi melalui modernisasi hukum perdata internasional, hukum kontrak, hukum jaminan, hukum pembiayaan, hukum korporasi, hukum investasi, hukum kekayaan intelektual, arbitrase dan *alternative dispute resolution*; (d) pembaharuan substansi hukum pada bidang hukum pertahanan dan keamanan melalui pengaturan *cyber security*, dan *cyber terorisme*; serta (e) pembaharuan substansi hukum pada bidang hukum mengenai kesejahteraan sosial dan pemajuan kebudayaan, human security, manajemen bencana, ketenagakerjaan. Pembaharuan peraturan perundang-undangan tersebut juga harus mampu mendukung kemudahan berusaha, perekonomian, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat serta memperlancar transaksi bisnis, investasi dan keuangan internasional, misalnya di bidang: hukum kontrak, hukum investasi, hukum pembiayaan, hukum jaminan, hukum korporasi, hukum perdata internasional, hukum asuransi, hukum transportasi (multi moda), dan lain-lain.

## **B. Pembangunan Kelembagaan Hukum**

### **1. Penataan Lembaga Negara<sup>129</sup>**

Menurut Logemann, Negara (*organ of state*) adalah suatu organisasi jabatan. Jabatan di sini artinya lingkungan kerja yang bersifat tetap, yang memiliki fungsi-fungsi tertentu. Berangkat dari pendapat Logemann, terdapat beberapa hal yang menjadi pokok pemikiran terkait jabatan. Pertama, jabatan apa saja yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan tertentu. Kedua, siapa yang mengadakan jabatan itu. Ketiga, siapa yang mengisi jabatan itu atau mekanisme pengisian jabatan. Keempat, fungsi jabatan. Kelima, tugas dan wewenang jabatan. Keenam, hubungan antar jabatan. Keenam, batas-batas jabatan tersebut dalam menjalankan tugas

---

<sup>129</sup> Bagian ini disadur dari Susi Dwi Harijanti, "Politik Hukum Kelembagaan (Negara)," (ceramah disampaikan pada Forum Dialog di Daerah Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 11 November 2021 di Bandung).

dan kewenangannya.

Negara memiliki bentuk luar (*outer sphere/ outer frame*) dan bentuk dalam (*Inner sphere/inner frame*). Bentuk luar negara berkenaan dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan. Sementara itu, bentuk dalam (*inner frame*) negara berkaitan dengan jabatan-jabatan.

Berangkat dari pandangan tersebut, setiap saat berbicara mengenai kelembagaan, maka hal-hal yang perlu ditelaah: jabatan yang ada, misalnya DPR, MPR. Lalu siapa yang mengadakan jabatan itu, yang artinya adalah mengenai dasar hukum pembentukan jabatan itu, yakni apakah dibentuk oleh Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau Peraturan Presiden. Kemudian bagaimana cara mengisi jabatan. Jabatan adalah sebuah konsep yang abstrak dan baru menjadi konkrit ketika diisi oleh pejabat-pejabat. Karena itu, fungsi selalu melekat pada jabatan, sedangkan tugas dan wewenang melekat pada pejabatnya untuk dapat melaksanakan fungsi jabatan.

Pengisian jabatan dalam hal ini menjadi salah satu elemen terpenting ketika berbicara mengenai jabatan. Pengisian jabatan akan berkaitan erat dengan tata cara pertanggung jawaban. Jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka mereka bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Dengan demikian, jabatan-jabatan yang dipilih langsung oleh rakyat, berada dalam kendali dan pengawasan rakyat. Demonstrasi dan sebagainya merupakan bentuk dari pengawasan yang rakyat lakukan terhadap pejabat-pejabat yang dipilih olehnya. Pengisian jabatan juga akan menentukan independensi suatu lembaga. Ini terlihat jelas misalnya dalam pengisian jabatan-jabatan badan peradilan seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Badan-badan ini bukanlah badan-badan politik, tetapi karena pengisian jabatannya melibatkan badan-badan politik, maka pasti akan terjadi proses politik di sana. Inilah sebabnya mengapa dalam membicarakan penataan kelembagaan, pengisian jabatan menjadi isu yang sangat penting.

Tugas dan wewenang jabatan juga merupakan persoalan yang esensial untuk dibicarakan. Seringkali dalam praktik, seorang pejabat mengambil suatu tindakan karena memiliki kewenangan untuk melakukan hal tersebut. Hal ini tentu bukan hal yang salah, namun dari perspektif hukum, ini tidak cukup untuk menjamin adanya pelaksanaan fungsi jabatan yang baik.

Perlu dilihat lebih jauh ketika wewenang tersebut dilaksanakan apakah itu sewenang-wenang atau tidak? Apakah melampaui kewenangan yang ada? Ini merupakan salah satu persoalan yang harus menjadi pemahaman dan perhatian dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Sebagai contoh, mengganti menteri adalah hak prerogatif adalah hak Presiden. Tetapi dalam sebuah negara hukum yang demokratis, bahkan hak prerogatif pun ada batasannya. Pembatasan kewenangan, baik secara hukum maupun secara etik, bahkan dalam berbagai bentuk lainnya, adalah suatu keniscayaan.

**a. Perubahan Pengertian dan Macam Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945**

Dalam Batang-Tubuh UUD 1945 sebelum perubahan, tidak dijumpai sebutan “lembaga negara” atau sebutan lain yang menunjukkan kumpulan lingkungan jabatan sebagai unsur penyelenggara organisasi negara. Sebutan “lembaga negara”, mulai dipergunakan pada masa Orde Baru sebagaimana diatur dalam Tap MPR(S), tentang Tata Tertib MPR, dan Tap MPR(S) tentang Hubungan-Hubungan Antara Lembaga Negara. Sebutan tersebut diterima sebagai suatu yang lahir dari (dalam) praktik ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan.

Pada saat ini, paling tidak, ada dua perubahan lingkup pengertian lembaga negara. *Pertama*, di masa Orde Baru diadakan sebutan “Lembaga Tinggi Negara”, dan “Lembaga Tertinggi Negara”. Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA adalah Lembaga Tinggi Negara. MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara. Penjelasan Umum UUD 1945: “Majelis itu yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi”. Penjelasan Pasal I “MPR, ialah penyelenggara negara yang tertinggi”. Perubahan UUD meniadakan perbedaan sebutan tersebut. Hanya ada satu sebutan yaitu “Lembaga Negara”.

*Kedua*, perubahan sifat hukum. Di masa Orde Baru, lembaga negara hanya diartikan sebagai yang lazim disebut “*state organs*” yaitu lembaga-lembaga yang bersifat ketatanegaraan belaka, yang dimuat dalam UUD, yaitu: Presiden, MPR, DPA, DPR, BPK, dan MA. Setelah perubahan, selain tambahan lembaga negara ketatanegaraan (*state organs*), diadakan pula lembaga negara yang semata-mata menjalankan fungsi membantu lembaga negara lain, misalnya Komisi

Yudisial. Berbagai undang-undang, menciptakan bermacam-macam lembaga negara yang semata-mata menjalankan fungsi administrasi negara (misalnya, Bank Indonesia, KPU). Ada pula lembaga negara yang bersifat *ad hoc* seperti KPK dengan wewenang yang luas sekali. Dengan demikian, ditinjau dari sifatnya, terdapat beberapa macam lembaga negara:

- 1) Lembaga negara ketatanegaraan;
- 2) Lembaga negara administratif;
- 3) Lembaga negara "*auxiliary*", dan
- 4) Lembaga negara *ad hoc*.

Ada berbagai konsekuensi penambahan jabatan-jabatan (lingkungan kerja tetap) dalam suatu organisasi, antara lain: *Pertama*, penambahan jabatan ini dapat menimbulkan tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang (*taken en bevoegheid*). Apalagi jika penambahan jabatan itu tidak disertai dengan rincian tugas dan wewenang yang dapat dibedakan dari tugas dan wewenang jabatan yang sudah ada.

*Kedua*, lingkungan jabatan yang bertambah, pembagian tugas dan wewenang yang tidak jelas, lebih lanjut dapat menimbulkan persoalan lain seperti: sengketa wewenang (*bevoegdheidsgeschil*) atau sebaliknya saling melepas tanggung jawab. Ketidakpastian akibat pembagian tugas-wewenang yang tidak jelas, bukan hanya persoalan dalam jabatan atau pelaku jabatan (pejabat). Ketidakpastian akan berakibat pula pada warga masyarakat. Akibat ada dua lingkungan jabatan (KPK dan Kejaksaan), sebagai penyelidik, penyidik, dan penuntut tindak pidana korupsi, masyarakat tidak mempunyai kepastian antara dua jabatan itu yang dapat benar-benar memperlakukan mereka secara adil untuk menemukan kesalahan dan menjadikan mereka tersangka sebelum tiba di tangan majelis hakim.

*Ketiga*, khusus untuk birokrasi, penambahan berbagai jabatan atau bermacam-macam jabatan dapat menimbulkan birokrasi berlebihan. Birokrasi yang berlebihan, bukan saja menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas, melainkan dapat pula menimbulkan hal-hal seperti: rendahnya tanggung jawab, atau membebani masyarakat yang memerlukan pelayanan. Namun harus pula diakui, jumlah jabatan

yang terlalu kecil (sedikit) berhadapan dengan tugas-wewenang yang banyak dan makin membesar, dapat pula menimbulkan kelambanan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Berbagai persoalan di atas seringkali terjadi bukan semata-mata akibat sistem jabatan itu sendiri, tetapi juga bersumber dari faktor-faktor lain seperti pengaruh tatanan politik, tatanan sosial-budaya dan lain-lain. Selain faktor-faktor kualitas teknis manusia, kualitas manajemen, penggunaan teknologi, memanfaatkan prinsip-prinsip keilmuan, tidak kalah penting adalah pelaku-pelaku yang bertanggung jawab (*responsibility – accountability*), serta senantiasa menjaga integritas dan martabat.

Selain perubahan pengertian, juga terjadi perubahan macam lembaga negara. Ada yang lahir diatur dalam UUD. Ada yang lahir dan diatur undang-undang. Telah pula disebutkan dari berbagai fungsi, sebutan lembaga negara tidak lagi semata-mata sebagai “*state organs*”, melainkan didapati juga lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara, fungsi membantu (*auxiliary*). Bahkan fungsi *ad hoc*.

Dalam tradisi ketatanegaraan, lembaga-lembaga negara adalah “*state organs*”, karena itu disebut “alat-alat perlengkapan (kelengkapan) negara”. Sebagai “*state organs*”, lembaga-lembaga negara menempati kedudukan konstitusional dan bersifat ketatanegaraan (*constitutioneel en staatsrechtelijk*). Anomali-anomali ini, tidak sekedar kerancuan penggunaan nama lembaga negara. Persoalan yang lebih mendasar adalah praktik ini menimbulkan kerancuan bahkan kekacauan hubungan antar lembaga negara. Anomali lain yang terjadi yaitu terkait dengan tempat mengatur atau dasar hukum pengaturan. Ada yang diatur dalam UUD dan ada yang diatur dalam undang-undang. Lembaga-lembaga negara yang baru yang diatur dalam UUD adalah Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu, UUD juga memberi dasar pembentukan lembaga-lembaga negara oleh undang-undang seperti Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Dewan Pertimbangan di bawah Presiden.

Aneka ragam lembaga dan badan yang diatur dalam dan luar UUD, selain karena kerancuan pengertian lembaga negara juga terjadi

karena penyusunan perubahan UUD tidak mempunyai satu konsep yang jelas mengenai materi muatan UUD. Penempatan Komisi Yudisial dalam sistematis kekuasaan kehakiman menimbulkan persepsi, Komisi ini berwenang mencampuri (mengawasi) proses yudisial atau yang menurut ajaran atau tradisi merupakan bagian dari fungsi yudisial.

Pengalaman negara-negara lain menunjukkan praktik yang berbeda. Misalnya Perancis, *Conseil d'Etat* telah ada sejak 1799, tetapi tidak pernah diatur dalam UUD melainkan oleh undang-undang. Pasal 37 dan Pasal 38 menyebut *Conseil d'Etat*, tetapi bukan mengenai dasar keberadaan (eksistensi), susunan dan wewenang. Pasal-pasal ini hanya mengatur kewajiban Pemerintah berkonsultasi dengan *Conseil d'Etat* apabila akan mengubah undang-undang dengan Peraturan Pemerintah (*decree*), atau apabila Pemerintah meminta diberi kuasa untuk jangka waktu tertentu mengeluarkan peraturan untuk melaksanakan suatu program yang dalam keadaan normal menjadi materi muatan undang-undang. Di Belanda ada *Raad Van State*, (serupa *Conseil d'Etat*), *Algemene Reken Kamer* (serupa BPK), Ombudsman, dan menyebut kemungkinan membentuk badan-badan penasihat. Badan-badan ini baru diatur dalam Bab IV UUD (Perubahan 1983).

Ada beberapa resiko kehadiran lembaga-lembaga negara di luar UUD (diatur oleh undang-undang). Pertama, telah dikemukakan dapat menimbulkan kerancuan pengertian lembaga negara sebagai *organs of state*. Kedudukan dan wewenangnya tidak bersifat konstitusional. Kedua, eksistensi, susunan, tugas, dan wewenang ditentukan (tergantung) kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden), seperti upaya mengatur kembali KPK. Termasuk pula kekuasaan pembentuk undang-undang mengadakan berbagai lembaga negara baru. Ketiga, eksistensi, susunan, tugas dan wewenang lembaga negara yang (hanya) diatur dengan undang-undang, merupakan salah satu obyek yang dapat dimohonkan untuk diuji Mahkamah Konstitusi. Keempat, karena (hanya) diatur undang-undang, lembaga-lembaga negara di luar UUD sudah semestinya tidak mempunyai kedudukan atau *privilege* yang sama dengan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalam (oleh) UUD.

## **b. Arah Penataan Lembaga Negara dalam RPJP dan RPJMN**

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP) dinyatakan bahwa:

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

UU RPJP memberikan penekanan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Kemudian di sini diuraikan juga komponen-komponen dari sistem hukum nasional termasuk di dalamnya adalah pembangunan struktur hukum yang juga meliputi aparatur hukum. Penting juga dilihat bahwa dalam UU RPJP terdapat penekanan bagi terwujudnya masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi. Masyarakat di sini masih sering diartikan sebagai masyarakat secara luas, rakyat secara umum. Penafsiran semacam ini sering menjadi persoalan dalam sistem hukum karena penekanan terus menerus diberikan kepada masyarakat, padahal penguasa/pemerintah juga semestinya memiliki kesadaran dan budaya hukum yang tinggi. Dalam konteks Indonesia saat ini, justru seringkali terwujudnya *law abiding society* tersendat karena perilaku penguasa. Ini adalah kesalahan berpikir. Masyarakat dalam sistem hukum harus mencakup juga para penguasa.

Kemudian dalam UU RPJPN juga diuraikan arah dari pembangunan struktur hukum, yaitu:

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme

melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pembangunan struktur hukum sebenarnya tidak hanya perlu dilakukan terhadap lembaga negara tetapi juga lembaga-lembaga lain seperti organisasi-organisasi profesi hukum bahkan Pendidikan tinggi hukum. Pendidikan tinggi hukum penting sekali untuk diperhatikan karena hasil dari pendidikan tinggi hukum akan mengisi berbagai posisi yang ada pada lembaga negara, lembaga pemerintahan, dan profesi-profesi hukum.

Sementara itu, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 (RPJMN 2020-2024), diuraikan bahwa:

Pembangunan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan (Polhukhankam) Indonesia 2020-2024 diarahkan menuju terwujudnya konsolidasi demokrasi; supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia; birokrasi yang bersih dan terpercaya; rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat; serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari berbagai ancaman, baik dari dalam maupun luar negeri... Arah kebijakan Pembangunan Polhukhankam terfokus pada 5 (lima) bidang yaitu Konsolidasi Demokrasi, Optimalisasi Kebijakan Luar Negeri, Pemantapan Sistem Hukum Nasional, Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola, serta Pemantapan Stabilitas Keamanan Nasional.

Mengacu pada uraian dalam RPJMN ini, maka agenda penataan kelembagaan tidak dapat dilepaskan dari ide supremasi hukum, penegakan hak asasi manusia, dan birokrasi yang bersih dan terpercaya. Pemantapan sistem hukum nasional juga kembali disebut. Sayangnya pada bagian isu strategis, RPJMN langsung melompat memberi penekanan pada penegakan hukum. Beberapa persoalan juga disampaikan pada dokumen tersebut: Upaya pembangunan hukum di Indonesia selama lima tahun terakhir terus dilakukan, namun indeks *Rule of Law* Indonesia selama kurun waktu lima tahun terakhir (2013-

2018) menunjukkan penurunan. Menurut indeks tersebut, dimensi pembangunan hukum Indonesia masih cenderung lemah, khususnya sistem peradilan (pidana dan perdata), penegakan peraturan perundang-undangan, dan maraknya praktik korupsi. Dokumen-dokumen ini masih memberikan penekanan pada penegakan hukum ketika berbicara mengenai pembangunan struktur hukum. Selain itu narasi yang dibangun menekankan pada pembangunan (*development*).

Pada aspek kelembagaan, masih terdapat tumpang tindih tugas dan fungsi antar lembaga pemerintah pusat (Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Lembaga Non Struktural (LNS)). Tumpang tindih tersebut disebabkan oleh belum adanya penataan tugas dan fungsi dari lembaga-lembaga tersebut. Fragmentasi tugas dan fungsi tersebut mempersulit pola koordinasi antar lembaga sehingga tata kelola menjadi tidak efektif. Karena itu pada kaidah pelaksanaan, dinyatakan bahwa, “Urgensi kerangka kelembagaan dalam dokumen perencanaan dimaksudkan untuk: Mengarahkan penataan organisasi pemerintah sejalan dan mendukung pencapaian pembangunan dan mendorong efektivitas kelembagaan melalui ketepatan struktur organisasi, ketepatan proses (tata laksana) organisasi, serta pencegahan duplikasi tugas dan fungsi organisasi”.

Setidaknya terdapat 3 aspek yang perlu dilihat ketika terdapat usulan untuk pembentukan lembaga baru—yang dapat juga dijadikan acuan dalam melakukan penataan:

- 1) Aspek Kesesuaian mencakup hal-hal sebagai berikut: Apakah usulan kerangka kelembagaan sesuai dengan tujuan/sasaran pembangunan nasional (RPJMN)? Apakah usulan kerangka kelembagaan sesuai dengan kebijakan kerangka kelembagaan?
- 2) Aspek Urgensi mencakup hal-hal sebagai berikut: Apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak pada pencapaian target pembangunan? Apakah usulan kerangka kelembagaan merupakan amanat peraturan perundangan?
- 3) Aspek Kelayakan mencakup hal-hal sebagai berikut: Apakah usulan kerangka kelembagaan tidak tumpang tindih dengan kelembagaan yang ada? Apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak pada efisiensi pelaksanaan pembangunan? Apakah usulan

kerangka kelembagaan memperpendek rantai birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan? Apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak langsung dan positif terhadap masyarakat? Apakah usulan kerangka kelembagaan realistis untuk diselesaikan (maksimal 3 tahun pertama RPJMN 2020- 2024)? Apakah usulan kerangka kelembagaan didukung dengan kelengkapan dokumen pendukung hasil kajian dan analisis biaya dan manfaat (*cost & benefit analysis/ CBA*)?

Beberapa pembentukan lembaga negara akhir-akhir ini seperti Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP), Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) atau bahkan wacana pembentukan semacam Badan Regulasi Nasional dapat menjadi contoh-contoh untuk menerapkan beberapa pemikiran terkait agenda penataan kelembagaan yang telah diuraikan di atas. Pertama, misalnya pada BRIN di mana ketua Dewan Pengarah BRIN secara *ex-officio* berasal dari unsur Dewan Pengarah Badan yang menyelenggarakan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Mengacu pada teori Logemann, apakah tepat pengisian jabatan ketua dewan pengarah ditetapkan melalui mekanisme *ex-officio* dari lembaga yang menyelenggarakan Pembinaan Ideologi Pancasila? Apakah pola pengisian jabatan ini dapat memastikan pejabat yang bersangkutan mampu mengemban tugas dan wewenangnya untuk menjalankan fungsi jabatan tersebut secara efektif? Dari aspek kesesuaian, kelayakan, dan urgensi, apakah badan-badan ini betul-betul diperlukan? Pelajaran-pelajaran ini dapat menjadi masukan bagi proses pembentukan Badan Regulasi Nasional (BRN).

Dalam hal wacana pembentukan Badan Regulasi Nasional, setidaknya terdapat beberapa persoalan yang harus dipertimbangkan: Pertama, di mana posisi BPHN apabila BRN telah dibentuk? Kedua, bagaimana dengan biro-biro hukum yang ada di Kementerian dan Lembaga lainnya? Ketiga, apakah ruang lingkupnya hanya di tingkat pusat? Atau apakah nanti akan ada juga BRN di tingkat daerah, khusus untuk menangani Perda? Kemudian karena pada akhirnya ini semua akan berbicara mengenai jabatan, maka penting untuk kembali menelaah pendapat Logemann yang telah dikemukakan di atas: siapa yang mengadakan? Bagaimana pengisian jabatannya? Dasar hukumnya, fungsinya, dan seterusnya. Apakah badan ini hanya akan menangani

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau termasuk undang-undang? Jika termasuk undang-undang, bagaimana hubungannya nanti dengan DPR? Ini semua harus dikaji secara serius untuk memastikan lembaga yang dibentuk dapat berfungsi dengan maksimal.

### c. **Strategi Penataan Lembaga Negara**

Bercermin dari contoh-contoh yang dikemukakan di atas, maka agenda penataan kelembagaan negara perlu meletakkan kelembagaan negara dalam kerangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan menggunakan pendekatan fungsi. Kelembagaan negara juga harus senantiasa diletakkan dalam kerangka sistem hukum nasional dan karenanya selalu berkenaan dengan ruang lingkup politik hukum. Dalam konteks penyelenggaraan negara dan pemerintahan, lembaga negara terbagi atas lembaga negara ketatanegaraan, lembaga negara administratif, lembaga negara *auxiliary*, dan lembaga negara *ad hoc*.

Setiap lembaga negara harus memiliki fungsi yang jelas karena pendekatan fungsi akan mengakibatkan perbedaan hubungan tata kerja. Dari fungsi itulah akan dapat diidentifikasi hubungan kerjasama, hubungan pertanggung jawaban, hubungan *check and balances*, dan hubungan koordinasi. Bagir Manan menjelaskan bahwa dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administratiefrechtelijk*). Tetapi tidak sebaliknya. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara. Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu “pelimpahan” dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat derivatif belaka (tidak original). Misalnya kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara dibidang pemerintahan (eksekutif).

Dalam perspektif politik hukum, maka setidaknya terdapat 2 aspek yang senantiasa dapat digunakan sebagai kerangka penataan:

- 1) Politik pembentukan hukum yakni kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum, yang mencakup: Kebijakan (pembentukan) perundang-undangan; Kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim; dan Kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya; dan
- 2) Politik penegakan hukum yaitu kebijakan yang bersangkutan dengan: Kebijakan di bidang peradilan dan kebijakan di bidang pelayanan hukum.

Keseluruhan ruang lingkup politik hukum tersebut (pembentukan dan penegakan hukum) akan bersentuhan dengan struktur hukum (kelembagaan) sebagai berikut:

- 1) Kelembagaan di bidang pembentukan undang-undang, peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat dan Daerah;
- 2) Peradilan sebagai pembentuk hukum melalui putusan hakim;
- 3) Kelembagaan di bidang penegakan hukum;
- 4) Kelembagaan di bidang pelayanan hukum (termasuk di dalamnya profesi hukum).

Agenda penataan kelembagaan negara juga tidak dapat dilepaskan dari pembangunan budaya hukum yang baik. Lawrence M. Friedman telah menyatakan bahwa, *“The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force that 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”* – tanpa budaya hukum, sistem hukum akan menjadi seperti ikan mati yang berada dalam keranjang.

Berkaca dari pengalaman di Australia, agenda penataan kelembagaan negara juga perlu memperhatikan *institutional adaptability* dan *policy coherence*. *Institutional adaptability* merupakan fokus yang diberikan terhadap kapasitas lembaga/institusi untuk terus mengadaptasikan praktik-praktik yang dilakukannya agar selaras dengan tekanan kontemporer, termasuk kemungkinan untuk memodifikasi

perannya sembari tetap melekat pada fungsi dan tugas utamanya. Sebagian besar tekanan untuk beradaptasi merefleksikan tekanan untuk meningkatkan akuntabilitas yang dilakukan oleh masyarakat yang lebih terdidik. Namun, perubahan-perubahan tersebut membutuhkan keseimbangan antara kebutuhan efektivitas dan koherensi.

Kepercayaan dan dukungan terhadap pemerintahan juga tergantung pada legitimasi dari pemerintah. Karena itu, koherensi kebijakan (*policy coherence*) berperan penting untuk mencapai legitimasi tersebut, dan melibatkan kapasitas untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan politik dan mengharmoniskan pilihan kebijakan baik dalam area kebijakan tertentu maupun antara satu kebijakan dengan kebijakan yang lain. Pilihan-pilihan yang akan dihadapi adalah melakukan penataan kelembagaan secara sebagian-sebagian atau menyeluruh. Yang pasti, penataan secara sebagian menyimpan resiko menurunnnya tingkat koherensi kebijakan, apalagi jika penataan atau perubahan yang dilakukan untuk merespons tuntutan yang datang secara mendadak.

Dalam proses penataan tersebut, lembaga-lembaga ini hendaknya didorong untuk mengubah paradigma mengenai relasinya dengan lembaga-lembaga lain dan juga dengan masyarakat luas menjadi sebuah relasi yang kolaboratif. Sistem yang lebih terbuka, apalagi dalam konteks pembentukan kebijakan dan penyelenggaraan negara, cenderung dapat meningkatkan produktivitas lembaga dan relasi antara negara dan masyarakat.

## 2. Pembangunan Aparatur Hukum<sup>130</sup>

### a. Perubahan Paradigma Pembangunan Aparatur Hukum

Dalam pembangunan aparatur hukum, pertama-tama sekali perlu dilakukan perubahan-perubahan paradigma. Paradigma yang pertama harus berubah adalah *Government* menjadi *governance*. Meski pada dasarnya, keduanya memiliki arti yang sama, yaitu pemerintah, namun

---

<sup>130</sup> Keseluruhan Sub Bagian ini adalah kontribusi pemikiran Harsanto Nursadi, “Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Aparatur Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional” (Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 yang dilaksanakan tanggal 11 November 2021 di Jakarta).

penggunaannya sering tidak tepat karena dasar pemahaman dan unsur-unsurnya dari kedua istilah tersebut sebenarnya berbeda.<sup>131</sup> Era globalisasi, demokratisasi, perkembangan teknologi yang kemudian menjadi *Internet of thing* (IOT), era industri yang berubah menjadi 4.0 serta masuknya kehidupan manusia ke era *community* 5.0 turut mempercepat proses dan kebutuhan perubahan paradigma *government* menjadi *governance* tersebut.

Saat ini pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam penyelenggaraan negara seperti dalam penyelenggaraan negara terdahulu. Perkembangan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari konsep *government* ke konsep *governance* pada dasarnya menyebabkan pola hubungan antar pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih sejajar dan demokratis.

*Government* menggambarkan posisi pemerintahan yang *top-down*, satu arah (pemerintah ke masyarakat), tidak partisipatif, dan birokrasi serta struktur pemerintahan yang melebar. Sedangkan dalam konsep *governance*, perubahan paradigma terjadi di mana terdapat ruang bagi negara untuk menyertakan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta, karena semua terlibat dalam kegiatan mempromosikan pembangunan manusia yang berkelanjutan sebagaimana disebutkan dalam United Nation Development Programme. Subhan Haris mengutip Vasudha Chhotray and Gerry Stoker dengan menyebutkan bahwa *governance* merupakan aturan pengambilan keputusan kolektif di mana dalam pengaturannya terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang bisa mendikte dalam hal hubungan antara aktor dan organisasi.<sup>132</sup>

Elemen terpenting dalam unsur *governance* ini adalah aturan, konsep kolektif, pengambilan keputusan dan ide bahwa tidak ada sistem kontrol formal dalam *governance* yang dapat mendikte “hubungan dan hasil”. Sedarmiyati sebagaimana dikutip oleh Subhan Haris menyebutkan bahwa terdapat tiga komponen kelembagaan dalam membangun konsep *governance*, yaitu *state* (negara atau pemerintah),

---

<sup>131</sup> Muh. Tang Abdullah, *Perspektif Governance dalam Memahami Perubahan Manajemen Pemerintahan*, Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik, 2016, Hlm. 65-71.

<sup>132</sup> Subhan Haris, “Governance: Perubahan Paradigma Pada Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Sosial Filsafat dan Komunikasi Volume XIII Nomor 01* (2019): 33-47.

*private sector* (dunia usaha) dan masyarakat (*civil society*).<sup>133</sup>

Keseimbangan dalam tungku kelembagaan *governance*, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat akan berdampak sangat positif, yakni, segala keputusan yang keluar dari pemerintah tidak semata-mata *top-down*, tetapi melibatkan seluruh *stakeholder*. Dengan cara demikian, pemerintah dan aparaturnya bertindak sesuai dengan apa yang betul-betul diperlukan oleh masyarakat.

Perubahan paradigma yang kedua disebabkan oleh digitalisasi dan era disrupsi. Penetrasi Internet dalam masyarakat Indonesia selalu berkembang setiap tahunnya. Pada awal tahun 2021, pengguna internet mencapai jumlah 202,6 juta jiwa, yakni naik 15,5% atau 27 juta jiwa dibanding pada tahun 2020.<sup>134</sup> Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia per Juni 2021 yang berjumlah 272.229.372 jiwa, angka di atas menunjukkan bahwa internet di Indonesia diakses oleh 74,20% penduduk Indonesia. Di dunia, pada awal 2020 pengguna ponsel pintar mencapai angka 66.6% dari populasi dunia.

Era disruptif adalah masa di mana banyak bermunculan inovasi yang tidak terlihat, tidak disadari oleh organisasi, instansi, perusahaan, atau lembaga yang telah mapan sehingga mengganggu berjalannya tatanan sistem lama yang ada didalamnya dan berpotensi menghancurkan sistem lama tersebut. Oleh sebab itu, maka dalam era ini, hal hal yang harus menjadi perhatian adalah:<sup>135</sup>

- 1) Jangan berhenti berinovasi;
- 2) Jangan “berlindung” dibawah regulasi;
- 3) Manfaatkan Teknologi;
- 4) Jangan Pernah merasa Puas;
- 5) Ciptakan hubungan yang “*customer oriented*”;

Aparatur negara juga turut terdampak oleh disrupsi. Meskipun aparatur negara memang bekerja berdasarkan kewenangan, tugas dan

---

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Galuh Putri Riyanto, “Jumlah Pengguna Internet Indonesia 2021 Tembus 202 Juta”, Kompas.com, <https://teknokompas.com/read/2021/02/23/16100057/jumlah-pengguna-internet-indonesia-2021-tembus-202-juta> (diakses 10 September 2021).

<sup>135</sup> Salsabela Liani, “Mengenal Era Disrupsi (Disruption Era) dan Strategi Menghadapinya”, Ruang Kerja, <https://www.ruangkerja.id/blog/perhatikan-hal-hal-ini-untuk-bertahan-di-era-disrupsi-disruption-era> (diakses 8 September 2021).

fungsinya, namun perubahan zaman, seharusnya mengubah semua paradigma kaku kelembagaan pemerintah, di mana pelayanan publik adalah tujuan utamanya. Digitalisasi adalah salah satu sarana/upaya yang dapat ditempuh untuk mengubah pelaksanaan pemerintahan menghadapi era disrupsi. Terjadinya pandemi Covid-19 membantu terjadinya percepatan perubahan pelayanan publik dari pemerintah ke masyarakat menggunakan sarana digitalisasi. Kelembagaan hukum, terutama aparatnya harus segera mengikuti perubahan zaman dan harus segera masuk pada paradigma baru yang menunjukkan kesamaan antara apa yang harus dilakukan dan apa yang seharusnya diterima oleh masyarakat.

#### **b. Arah Pembangunan Aparatur Hukum di Era Digital**

Soerjono Soekanto tahun 1979 menulis pada bukunya yang berjudul Sosiologi Hukum dalam masyarakat bahwa agar hukum dapat berfungsi di masyarakat diperlukan adanya keserasian antara empat faktor, yakni:<sup>136</sup>

- 1) Adanya sinkronisasi yang sistematis diantara kaidah-kaidah hukum atau peraturan baik secara vertikal maupun horizontal sehingga tidak bertentangan satu sama lain;
- 2) Pelaksana penegak hukum mempunyai pedoman yang jelas tentang kewenangannya dalam menjalankan tugas, sekaligus kualitas kepribadian petugas untuk melaksanakan dan menaati peraturan yang diberlakukan;
- 3) Derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum sangat mempengaruhi pelaksanaan hukum. Derajat kepatuhan hukum ini tergantung dari proses pembuatan hukum.
- 4) Fasilitas atau sarana pendukung pelaksanaan hukum harus memadai secara fisik.

Zaman memang sudah berubah, hubungan antar manusia juga sudah berubah, di mana pada awalnya selalu bertemu secara langsung (*face to face, body to body*) berubah menjadi pertemuan melalui *interface*, yaitu alat komunikasi. Hal ini tentunya tidak terbayangkan pada era sebelum tahun 2000. Perubahan zaman ini tentu akan berdampak pada hukum. Secara tidak langsung perubahan tersebut

---

<sup>136</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Catatan tentang Psikologi Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 1979).

sedang terjadi, yaitu hukum menjadi *borderless* dan hukum juga harus menjangkau dunia *intangible* melalui peralatan-peralatan tertentu.

Dampak perubahan zaman yang begitu cepat seiring perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa kita memasuki era digital dengan segala pernik perniknya yang serba canggih. Era digital menyebabkan situasi *borderless* pada semua bidang, bahkan terhadap interaksi antar negara. Terkoneksinya satu pihak dengan yang lain tersebut terjadi dalam suatu ruang yang disebut ruang siber (*cyberspace*). Para pihak yang berada pada ruang siber tersebut dapat melakukan diskusi dan berinteraksi satu sama lainnya. Keberadaan internet sebagai penghubung banyak membantu adanya proses bernegara dan bermasyarakat secara seimbang.

Penetrasi internet melalui *cyberspace* telah menyemai adanya deliberasi nilai-nilai demokrasi seperti halnya kesukarelaan (*voluntarism*), kesamaan (*egalitarian*), maupun juga praktik berjejaring (*networking*) menyebar dan diterima secara meluas dalam masyarakat. Masyarakat pun dengan mudah dan cepat dapat membentuk *peer group* berdasarkan kesamaan minat maupun isu spesifik tertentu.<sup>137</sup>

*Internet of Things* (IoT) membuat permasalahan hukum juga berubah. Pada awalnya hukum identic dengan bentuk tertulis, berlaku hanya di wilayah tertentu dan merupakan instrumen yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakat.<sup>138</sup> Konsep ini mulai mengalami perubahan seiring dengan terjadinya perubahan dalam hal pola-pola hubungan dalam masyarakat,<sup>139</sup> bahkan termasuk pola kejahatannya<sup>140</sup> di mana teknologi menjadi “salah satu” bentuk pola kejahatan modern.<sup>141</sup> Ono Purbo menyebutkan bahwa internet sebagai dunia tanpa batas, tanpa aturan dan dunia kebebasan. Kejahatan yang memanfaatkan teknologi menjadi semakin marak dan berkembang. Seharusnya, dunia maya dan dunia nyata berjalan bersamaan, hanya *space*-nya saja yang berbeda.

---

<sup>137</sup> Wasisto Raharjo Jati, “Cyberspace, Internet, dan Ruang Publik Baru: Aktivisme”, *Jurnal Pemikiran Sosiolog Volume 3 Nomor 1* (2016): 25-35.

<sup>138</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1982).

<sup>139</sup> Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

<sup>140</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung: Sinar Baru, 1983).

<sup>141</sup> Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara “Perkembangan Kajian Cyber di Indonesia”* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

Artinya dunia maya tetap terikat dengan hukum dan dapat dimintai pertanggung jawabannya.

### c. Strategi Pembangunan Aparatur Hukum di Era Digital

Berkembangnya *Internet of Things* (IOT) dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal revolusi industri yang ditandai dengan kemunculan superkomputer, robot pintar, kendaraan tanpa pengemudi, *cloud computing*, sistem big data, rekayasa genetika dan perkembangan neuroteknologi yang memungkinkan manusia untuk lebih mengoptimalkan fungsi otak. Sedangkan konsep *Society 5.0* adalah sebuah masyarakat yang berpusat pada manusia yang menyeimbangkan kemajuan ekonomi dan teknologi dengan menyelesaikan masalah melalui sistem yang mengintegrasikan dunia maya dan ruang fisik.

Tahun 2019, sebelum Covid-19 merebak dan memporakporandakan seluruh kehidupan, termasuk dalam hal bekerja, Kementerian Perencanaan Pembangunan (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mulai mengajukan wacana bahwa ASN yang diterima berdasarkan lamaran tahun 2019, di 1 Januari 2020 tidak perlu bekerja di kantor.<sup>142</sup> Hal yang masih wacana tersebut, sebenarnya dirancang pada saat itu 2019 di lingkup Bappenas, pada rapat dengan Komisi V DPR RI pada tanggal 20 November 2019.

Tujuan utama dari kebijakan PNS kerja di rumah ini adalah fleksibilitas kerja dan optimalisasi dengan memanfaatkan teknologi yang ada. Hal itu kemudian juga diikuti dengan berubahnya struktur organisasi, dari pendekatan struktural menjadi pendekatan fungsional, yaitu dengan dihapuskannya eselonisasi. ASN yang dialihkan dari jabatan struktural harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu yang berlaku dalam jabatan fungsional. Karena itu proses penyederhanaan birokrasi dilakukan melalui proses penyederhanaan struktur organisasi, dan tidak dengan serta merta memindahkan kewenangan dalam jabatan struktural ke jabatan fungsional.

Kebijakan pemerintah dalam penyederhanaan birokrasi pada saat itu diwujudkan dalam bentuk penyederhanaan struktur organisasi

---

<sup>142</sup> Retia Kartika Dewi, "Soal Wacana PNS Kerja dari Rumah di 2020 Ini Penjelasan Kemenpan-RB", Kompas, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/11/26/114506265/soal-wacana-pns-kerja-dari-rumah-di-2020-ini-penjelasan-kemenpan-rb?page=all> (diakses 12 September 2021).

menjadi dua level. Penyederhanaan birokrasi dilakukan melalui proses penyederhanaan struktur organisasi, dan tidak dengan serta merta memindahkan kewenangan dalam jabatan struktural ke jabatan fungsional tersebut. ASN yang dialihkan dari jabatan struktural harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu yang berlaku dalam jabatan fungsional.

Ide-ide terkait dengan perubahan ini telah disampaikan oleh Presiden Jokowi sejak bulan Desember 2019, yaitu saat memberikan pengarahannya pada pembukaan Musrenbang 2020-2024. Presiden mengarahkan untuk segera melaksanakan transformasi digital dan segala upaya sudah mulai dilaksanakan. Pandemi di awal 2020, membawa “hikmah” tersendiri, karena transformasi digital menjadi mutlak dan prosesnya menjadi dipercepat.<sup>143</sup> Salah satu bentuk kebijakan transformasi digital adalah PNS yang direkrut lebih sedikit dari PNS yang pensiun dan digantikan dengan fungsi digital.

Sampai saat ini, data per 30 Juni 2021, jumlah PNS adalah 4.08 juta, dengan 77% atau 3.1 juta adalah aparatur daerah. Sementara itu, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) berjumlah 49 ribu dengan 95%-nya (47 ribu) merupakan P3K yang bertugas di Daerah.

**Tabel 4: Jumlah PNS 2011-2021**

No	Tahun	Jml PNS	%	Ket
1	2011	4.570.818		Turun
2	2012	4.467.982	2,25	Turun
3	2013	4.362.805	2,35	Turun
4	2014	4.455.303	2,12	Naik
5	2015	4.593.604	3.10	Naik
6	2016	4.374.341	4,77	Turun
7	2017	4.289.396	1,94	Turun
8	2018	4.185.503	2,42	Turun
9	2019	4.189.121	0,09	Naik
10	2020	4.168.118	0.50	Turun

<sup>143</sup> Lidya Julita Sembiring, “Tanpa Sadar ini Deretan PNS yang Sudah Diganti “Jarvis”, Kompas, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211203070224-4-296306/tanpa-sadar-ini-deretan-pns-yang-sudah-diganti-jarvis/2> (diakses 5 Desember 2021).

No	Tahun	Jml PNS	%	Ket
11	2021	4.081.824	2.07	Turun

Sumber: Badan Kepegawaian Negara

Dari data tabel dapat dilihat bahwa sejak tahun 2016, telah terjadi penurunan jumlah PNS. Angka turun terbanyak terjadi 2015 ke 2016, yaitu 4,77%, ketika tahun sebelumnya mengalami kenaikan 3.10%. Perubahan peran PNS dalam pelayanan dengan digitalisasi atau bahkan menggunakan robot adalah suatu keniscayaan. Dalam hal pelayanan publik, saat ini sudah banyak instansi pemerintah yang memanfaatkan teknologi digital, bahkan sampai pada proses pencetakan dokumennya. Pengecualian diberikan apabila masih diperlukan tanda tangan basah, namun secara umum, tanda tangan elektronik juga sudah memiliki kekuatan hukum yang sama kuatnya.

Pada Kepolisian, laporan sudah dapat disampaikan melalui aplikasi. Sidang sudah bisa dilakukan melalui perangkat *interface* sehingga tidak terhalang jarak dan waktu, termasuk dalam hal sidang pidana. Sampai saat ini, peran aparat masih sangat besar, namun secara perlahan akan segera berkurang, dan pada akhirnya hanya pada posisi-posisi tertentu saja, peran mereka masih diperlukan.

Sri Mulyani menyampaikan bahwa teknologi memang mampu men-*disrupt* atau merusak atau menghancurkan lapangan kerja, namun sampai saat ini tetap masih terdapat keterampilan manusia yang masih sulit digantikan oleh mesin, terutama dalam hal empati, kreativitas dan keahlian analitis atas masalah yang bersifat kompleks.<sup>144</sup> Oleh sebab itu manusia harus meningkatkan kemampuannya, termasuk dalam hal penguasaan teknologi, supaya tidak “termakan” oleh zaman.

*World Economic Forum*/WEF menyebutkan bahwa diperkirakan pada 2025 jumlah pekerjaan yang tumpang tindih akan berkurang dari 15.4% menjadi hanya 9% saja dari total tenaga kerja. Ini berarti akan ada sekitar 85 juta pekerjaan yang hilang, yakni jenis pekerjaan yang bisa digantikan oleh teknologi digital dan robotik. Akan tetapi, pada sisi yang lain akan tumbuh jenis pekerjaan baru terkait dengan teknologi tersebut, antara 7,8% sampai dengan 13,5% dengan skill yang baru

<sup>144</sup> Kementerian Keuangan, “Ini Keahlian Manusia yang Tidak Bisa Digantikan Robot”, Kementerian Keuangan RI, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-keahlian-manusia-yang-tidak-bisa-digantikan-robot/> (diakses 10 September 2021).

atau sejumlah 97 juta peran baru.<sup>145</sup> Beberapa profesi yang akan hilang adalah akuntan dan auditor, pekerja di pabrik perakitan dan operator mekanik pertambangan.

Aedit Abdullah dari Mahkamah Agung Singapura sebagaimana dikutip oleh Norman Edwin Elnizar menyebutkan bahwa ada tiga hal yang penting yang akan mengubah hukum, yaitu *artificial intelligence*, komodifikasi hukum dan mudahnya komunikasi.<sup>146</sup> Abdullah lebih lanjut menyampaikan bahwa, suatu saat para pihak yang berperkara tidak lagi membutuhkan advokat sebagai penyedia jasa layanan hukum. Jasa advokat biasanya diperlukan untuk konsultasi hukum, pembuatan kontrak bisnis hingga berperkara di pengadilan, maka kelak secara perlahan akan terhapuskan.

Masyarakat awam pada awalnya sulit untuk memahami hukum, tetapi dengan AI (*Artificial Intelligence*) dan logika algoritma, pemahaman hukum akan menjadi semakin mudah. Orang akan mampu mendapatkan informasi dan pengertian tentang hukum yang ia perlukan tanpa harus mempelajarinya secara mendalam dan formal. AI akan membantu menjawab segala persoalan hukum melalui input data dan prasyarat yang diperlukan AI untuk melakukan analisis.

Dalam hal komodifikasi hukum di mana jasa hukum diperlakukan lebih sebagai komoditas alih-alih upaya memperoleh keadilan. Pengguna jasa hukum mencari efisiensi dalam biaya yang harus dikeluarkan dan efektivitas atas kebutuhannya. Menggunakan jasa advokat mungkin tidak lagi menarik jika AI dapat menghasilkan masukan dan pendapat hukum yang cukup akurat dan berkualitas.<sup>147</sup> Ini memang sesuatu yang masih akan terjadi di masa depan mengingat sampai saat ini, sentuhan manusia memang masih diperlukan dalam berbagai proses hukum. Di era revolusi industri 4.0 karenanya tetap terdapat kemungkinan semakin minimnya prospek pekerjaan bagi mahasiswa hukum sehingga penguasaan hukum harus dilengkapi dengan skill yang lain atau multi-

---

<sup>145</sup> Feri Sandria, "Bukan Menakuti, 5 Jutaan Pekerjaan Diganti Robot", CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210309142317-4-228937/bukan-menakuti-5-tahun-lagi-jutaan-pekerjaan-diganti-robot> (diakses 10 September 2021).

<sup>146</sup> Norman Edwin Elnizar, "Artificial Intelligence dalam Industri Hukum, Menyongsong Masa Depan Dunia Hukum Tanpa Hakim dan Lawyer", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ac7289c0b372/artificial-intelligence-dalam-industri-hukum--menyongsong-masa-depan-dunia-hukum-tanpa-hakim-dan-lawyer> (diakses 10 September 2021).

<sup>147</sup> *Ibid.*

skill, tanpa itu akan segera tertinggal.

Selama ini telah dilakukan beberapa riset terkait dengan beberapa perbandingan kinerja manusia versus IA dalam konteks hukum:<sup>148</sup>

1) Profesi Hukum versus AI

Dalam suatu riset yang dilakukan antara Advokat vs LawGeex (perangkat AI), terdapat 30 masalah hukum dan waktu yang tersedia adalah empat jam untuk menganalisa. Jumlah advokat yang terlibat dalam riset ini sejumlah 20 orang. Masalah hukum yang dikaji adalah sengketa arbitrase hingga masalah ganti rugi. Hasil riset menunjukkan advokat mencapai nilai rata-rata 85% tingkat akurasi dan Lawgeex mencapai tingkat akurasi 94%. Dalam melakukan telaah perjanjian, advokat membutuhkan waktu 92 menit untuk menelaah lima perjanjian (*non-disclosure agreements*), sedangkan Lawgeex hanya membutuhkan waktu 26 detik.

2) Teknologi versus nurani

Saat ini merupakan periode di mana terjadi pergeseran paradigma dari kebenaran mapan yang menjalankan pengetahuan menjadi pembenaran berdasarkan paradigma yang dianut. Revolusi industri 4.0 telah mengubah cara orang-orang berinteraksi dengan hukum. Di bidang hukum, firma hukum, kantor pengadilan, kepolisian dan kejaksaan, akan semakin tergantung dan membutuhkan banyak *legal information engineers*.

Hukum tidak mungkin berjalan ke arah yang berlawanan dengan perkembangan teknologi. Pekerjaan hukum sebagian memang serupa dengan cara kerja teknologi sehingga pekerjaan hukum bisa tergantikan oleh mesin kecerdasan buatan. Tetapi pada faktanya tidak semua pekerjaan hukum sesederhana bekerjanya suatu mesin. Dalam kasus hukum yang di dalamnya sarat dengan pergulatan antara kepastian, kemanfaatan dan keadilan, mesin kecerdasan buatan memang mampu menjamin kepastian hukum dengan tingkat akurasi tinggi, tetapi mesin tidak mempunyai kepekaan untuk mendekati hukum pada keadilan

---

<sup>148</sup> Dwi Widodo Putro, "Disrupsi dan Masa Depan Profesi Hukum", *Mimbar Hukum Volume 32 Nomor 1* (2020):22.

karena keadilan tidak bisa diukur secara saintifik.<sup>149</sup>

Hal yang harus dicermati adalah, mesin-teknologi-digitalisasi bisa menggantikan aparatur hukum dalam salah satu atau dua tujuan hukum, yaitu kepastian hukum dan mungkin juga kemanfaatan hukum (karena lebih cepat), namun bisakah tujuan hukum yang lain terpenuhi, yaitu keadilan hukum dapat terpenuhi?

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan aparatur hukum ke depan harus memperhatikan hal-hal ini:

- 1) Pembangunan dan Proyeksi aparatur hukum harus peka terhadap perubahan zaman, terutama disrupsi pada era Industri 4.0 dan bahkan menuju era *Society* 5.0 di mana semua manusia terhubung dengan *Internet of Thing*.
- 2) Hukum dan para aparatur hukum harus menjangkau kasus-kasus dunia maya yang menghubungkan manusia tersebut, sehingga tujuan hukum tidak tertinggal dan terus menjadi dasar yang mengatur kehidupan manusia.
- 3) Aparat hukum dengan segala sarana dan prasarana yang tersedia, harus menuju ke tahap era Industri 4.0 dan *Society* 5.0 tersebut, bagi dalam *input*, prosedur, proses, hasil (*output*) dan bahkan *outcome*-nya.
- 4) Digitalisasi menjadi mutlak dan harus segera dilaksanakan.

### 3. Pembangunan Lembaga Peradilan<sup>150</sup>

#### a. Refleksi Pembangunan Peradilan

Berbicara mengenai pembangunan peradilan, pertama-tama perlu dilihat berbagai pengaturan dalam hukum positif Indonesia mengenai kekuasaan kehakiman. Pada UUD NRI Tahun 1945 Kekuasaan Kehakiman diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab IX. Pasal 24 ayat (1) mengatur bahwa: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Selanjutnya ayat (2) mengatur bahwa: “Kekuasaan

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, Hlm. 26.

<sup>150</sup> Sub Bagian ini disadur dari Basuki Rekso Wibowo, “Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Peradilan” (ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tanggal 8 November 2021 di Jakarta).

kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Adapun ayat (3) mengatur: “Badan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang undang”.

Substansi ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan ketentuan dasar yang memberikan jaminan konstitusional bahwa kekuasaan kehakiman tidak boleh mendapatkan tekanan atau intervensi dalam bentuk apapun dan berasal dari mana pun ketika menyelenggarakan proses peradilan untuk menegakan hukum dan keadilan. Prinsip *independence of judiciary* merupakan prinsip yang bersifat universal dan diikuti seluruh negara negara di dunia. Pasal 24 ayat (2) kemudian menjelaskan lembaga-lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Adapun Pasal 24 ayat (3) menjelaskan tentang eksistensi badan-badan lain di luar dari apa yang disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) yang memiliki fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman akan diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang.

UUD NRI Tahun 1945 kemudian merinci kewenangan dari masing-masing lembaga kekuasaan kehakiman yang telah diuraikan di atas. Pertama, pada Pasal 24A ayat (1) diuraikan kewenangan Mahkamah Agung mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang undangan dibawah undang undang terhadap undang undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang undang. Pasal 24B ayat (1) menguraikan kewenangan Komisi Yudisial yakni mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Kemudian, Pasal 24C ayat (1) mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang pemilihan umum.

Masing masing lembaga pelaku kekuasaan kehakiman selanjutnya dijabarkan dan diatur dalam Undang-Undang tersendiri, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) yang merupakan Undang-Undang payung (*umbrella act*) yang menjadi pokok pengaturan bagi Undang-Undang lain yang mengatur tentang lembaga-lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman;
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- 3) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
- 4) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- 5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer;
- 6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 27 mengatur bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 25 dan dibentuk dalam undang-undang. Yang dimaksud dengan “pengadilan khusus” antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha negara.

Masing masing pengadilan khusus ini telah diatur dalam berbagai Undang-Undang tersendiri seperti:

- 1) Pengadilan Anak diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak;
- 2) Pengadilan Niaga diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU;
- 3) Pengadilan Hak Asasi Manusia diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
- 4) Pengadilan Tipikor diatur dalam Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
- 5) Pengadilan Hubungan Industrial diatur dalam Undang-Undang Nomor. 2 tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial;
- 6) Pengadilan Perikanan diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
- 7) Pengadilan Pajak diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak;
- 8) Mahkamah Syariah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh jo. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam.

Pengaturan yang agak berbeda dilakukan terhadap Komisi Yudisial, yang eksistensinya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, namun dalam Pasal 18 UU Kekuasaan Kehakiman, Komisi Yudisial tidak disebut dan tidak termasuk sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Pengaturan dalam UU Kekuasaan Kehakiman sebetulnya selaras dengan kewenangan Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial di mana Komisi Yudisial tidak menjalankan fungsi yudisial yaitu menerima, memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang diajukan kepadanya sebagaimana dilakukan oleh lembaga-lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Selain penyelesaian sengketa melalui peradilan, UU Kekuasaan Kehakiman, pada Bab XII, Pasal 58 sd Pasal 61 juga mengatur tentang Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan. Penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan diluar pengadilan melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa lainnya. Meskipun arbitrase bukan termasuk sebagai pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UU Kekuasaan Kehakiman, namun eksistensi dan kewenangan arbitrase untuk menyelesaikan sengketa diakui secara tegas.

Arbitrase memiliki fungsi seperti lembaga peradilan, demikian juga arbiter memiliki wewenang seperti hakim, yaitu menerima, memeriksa dan memutus sengketa perdata tertentu di bidang hukum dagang. Dalam hal-hal tertentu, Arbitrase memiliki korelasi dengan lembaga peradilan, khususnya pengadilan negeri, yang antara lain menyangkut tentang: mengadili permohonan hak ingkar terhadap arbiter; menunjuk arbiter; mengadili permohonan pembatalan putusan arbitrase, menerima pendaftaran putusan arbitrase nasional, menjalankan putusan arbitrase nasional, memberikan atau menolak pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase internasional di wilayah hukum Republik Indonesia. Hal-hal ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Uraian di atas menunjukkan bahwa konfigurasi sistem, struktur, kewenangan serta pengaturan lembaga-lembaga peradilan yang ada pada saat ini pada dasarnya sudah cukup ideal. Kendatipun masih terdapat ketentuan-ketentuan dalam masing-masing undang-undang yang perlu untuk diperbaharui sebagaimana mestinya sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat.

#### **b. Arah dan Strategi Pembangunan Peradilan**

Pembangunan peradilan pada dasarnya harus dijalankan secara mendasar, simultan, terencana, konsisten dan berkelanjutan. Pembangunan peradilan mengandung makna sebagai upaya-upaya yang dilakukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan segala sesuatu yang telah ada agar menjadi lebih baik daripada sebelumnya serta upaya-upaya untuk mempertahankan segala sesuatu yang ada

dan dinilai sudah berjalan dengan baik.

Pengaturan tentang kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga peradilan pada kondisi saat ini pada umumnya sudah baik, meski ada beberapa catatan kecil untuk mendapatkan perhatian sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Penting untuk menjadi perhatian bahwa pembangunan peradilan tentunya tidak terbatas pada hal-hal yang bersifat fisik material belaka seperti pembangunan gedung maupun sarana dan prasarana penunjang bagi pengadilan, atau peningkatan kesejahteraan hakim dan aparatur pengadilan. Pembangunan peradilan bukan sekedar peningkatan pagu anggaran serta peningkatan serapan untuk dibelanjakan, melainkan tentang bagaimana menggunakan anggaran yang bersumber dari APBN secara tepat sasaran dan tepat guna berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, reliabilitas, responsibilitas, aksesibilitas, keterbukaan.

Pembangunan peradilan juga tidak terbatas hanya menyangkut pembaharuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan, struktur, dan kewenangan. Pembangunan peradilan lebih jauh lagi harus meliputi pembaharuan budaya hukum dari seluruh aparatur peradilan dan semua pihak yang berkepentingan dengan peradilan berdasarkan nilai-nilai utama yang meliputi: kemandirian, integritas, kejujuran, akuntabilitas, responsibilitas, keterbukaan, ketidakberpihakan, perlakuan yang sama di hadapan hukum. Terlepas dari berbagai upaya-upaya pembangunan pengadilan sebagaimana tersebut di atas, pembangunan manusia pelaksana kekuasaan peradilan merupakan hal yang paling penting. Faktor manusia-lah yang paling penting, oleh karena pelaksanaan seluruh materi dan struktur hukum yang telah dibangun akan ditentukan oleh manusia yang memiliki kewenangan untuk menjalankan kewenangan peradilan. Manusia yang dimaksud adalah para hakim.

Hakim merupakan tokoh sentral di pengadilan dalam proses penegakan hukum dan keadilan. Tegak atau bengkoknya hukum dan keadilan dalam proses peradilan akan sangat ditentukan oleh kualitas para hakim. Penguatan kompetensi, pengalaman dan integritas moral karenanya menjadi *conditio sine qua non* bagi mereka yang memangku

jabatan hakim. Tentunya kebutuhan dan urgensi ini juga secara simultan berlaku bagi semua aparat peradilan tanpa terkecuali. Komitmen moral dan revolusi mental sangat diperlukan untuk terwujudnya peradilan yang baik.

Sebagai bagian dari sistem hukum Indonesia yang bersumber pada Pancasila, UU Kekuasaan Kehakiman telah menggariskan prinsip yang khas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.

Makna yang terkandung dalam rumusan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) sangat jelas, bahwa penyelenggaraan peradilan harus berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hakim harus mempertanggung jawabkan putusannya kepada Tuhan Yang Maha Esa, apapun agama dan keyakinan yang dianut oleh masing-masing hakim. Hukum dan keadilan yang diterapkan dalam putusan hakim harus mengacu pada kandungan nilai-nilai Pancasila. Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara, serta sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Ketentuan ini juga menunjukkan bahwa hakim bukan sekedar sebagai corong undang-undang. Hakim wajib menggali, mengikuti serta memahami nilai nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Muara dari proses penegakan hukum di pengadilan ditentukan oleh hakim melalui putusannya.

Putusan hakim sejatinya bukan sekedar mengenai persoalan teknis yang menyangkut tentang bagaimana memeriksa dan memutus perkara yang diajukan kepadanya. Putusan hakim merupakan refleksi pilihan sikap moral, etik, dan filosofi sebagai proses kristalisasi pergulatan moral dan nalar hakim. Putusan hakim juga sangat berkaitan dengan ideologi hukum yang dianut sang hakim, kompetensi, pengalaman, integritas moral, serta pilihan referensi teoritikal yang dipergunakan sebagai dasar putusannya. Kualitas putusan hakim akan tercermin pada alasan-alasan fundamental yang mendasari mengapa putusan dijatuhkan demikian adanya (*ratio decidendi*).

Hakim memiliki otoritas dan diskresi untuk menentukan bagaimana isi putusannya. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman telah mendapatkan jaminan konstitusional. Prinsip *independence of judiciary* merupakan fondasi dari pembangunan dan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara tidak boleh mendapatkan intervensi dari manapun juga, baik dari kalangan internal maupun eksternal. Proses peradilan juga tidak boleh tunduk dan dikendalikan oleh tekanan publik yang berasal dari kalangan manapun. Termasuk tekanan pemberitaan media massa (media *mainstream* ataupun media sosial) yang berusaha menggiring dan membentuk opini pembaca sehingga telah menjelma sebagai peradilan itu sendiri (*trial by the press*). Hakim harus tetap konsisten dalam menjaga independensinya. Batin hakim harus mendengar “suara lirih keadilan” masyarakat. Sebagaimana asas bahwa hakim wajib menggali, mengikuti serta memahami “nilai nilai hukum dan keadilan” yang hidup dalam masyarakat.

Hakim adalah jabatan yang sangat mulia (*noble profession*). Meski demikian, hakim hakikatnya adalah manusia biasa dengan segala kelebihan dan kekurangan. Hakim karena jabatannya diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus setiap perkara yang diajukan kepadanya. Kewenangan hakim, dalam hal ini sesungguhnya sangat besar dan diperlukan rambu-rambu yang jelas untuk menjalankan kewenangannya. Di sisi lain, hakim memiliki independensi yang dijamin konstitusi. Di sinilah independensi hakim harus tetap digunakan sebagaimana mestinya. Independensi tidak boleh digunakan semaunya. Hakim tidak boleh berlindung di balik prinsip independensi, namun dalam praktiknya justru menyalahgunakan untuk maksud dan tujuan lain sehingga bertentangan dengan keluhuran harkat dan martabat jabatannya.

Penggunaan asas *independence of judiciary* janganlah kemudian disalahgunakan sehingga menjelma menjadi *anarchy of judiciary*. Kebebasan dan kemerdekaan kekuasaan hakim bukanlah kebebasan tanpa batas. Asas hukum, kaidah hukum, nilai agama, nilai nilai etika dan moralitas, tetap menjadi rambu rambu yang harus tetap ditaati oleh hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Lord Acton mengatakan bahwa “*power tends to corrupt*”, “*absolute power corrupt absolutely*”. Kekuasaan pada dasarnya memiliki tendensi dan potensi untuk disalahgunakan untuk melakukan korupsi. Kekuasaan dalam bentuk apapun harus dibatasi, diawasi, dan dapat dikendalikan. Ungkapan tersebut *vis a vis* juga berlaku pada kekuasaan (kewenangan) hakim. Dalam berbagai peristiwa yang terjadi belakangan ini, masih terdapat sejumlah (oknum) hakim dan pejabat pengadilan yang melakukan kolusi dengan pihak-pihak berperkara. Memang potensi godaan untuk menyalahgunakan kewenangan oleh kalangan hakim cukup besar.

Terjadinya praktik kolusif dan koruptif di lingkungan peradilan (*judicial corruption*) yang dilakukan oleh sejumlah oknum hakim dan pejabat pengadilan bukan karena alasan minimnya kesejahteraan, melainkan karena faktor kuatnya keinginan dan keserakahan. Untuk menjaga dan memastikan agar tidak terjadi praktik penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan jabatannya, maka diperlukan pengawasan secara berkelanjutan terhadap hakim. Pengawasan ini perlu dilakukan baik di muka pengadilan ataupun di luar pengadilan.

Meski demikian, pengawasan terhadap hakim tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Hakim harus tetap dijamin kemerdekaannya meskipun dalam waktu yang sama terhadapnya harus terus dilakukan pengawasan. Pengawasan internal terhadap tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Badan Pengawasan, sedangkan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial. Pengawasan terhadap hakim lebih jauh lagi seharusnya dilakukan serempak dilakukan oleh semua *stakeholder*, termasuk pengawasan oleh pers, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi untuk mewujudkan peradilan yang agung.

Idealnya, jabatan hakim dijalankan oleh orang-orang pilihan (*primus inter pares*). Ini berarti kualitas seorang hakim tidak semata-mata ditentukan oleh kompetensi dasar dan teknis, melainkan juga *soft competency* yang terkait dengan integritas, moralitas, kejujuran, kesantunan, serta rekam jeaknya baik di lingkungan sosial, lingkungan kerja, lingkungan keluarga maupun lingkungan pendidikannya.

Kompetensi dan integritas harus simultan terpenuhi pada diri seorang hakim. Kompetensi tanpa integritas akan menjadi sesuatu yang sangat mengerikan.

Hakim yang baik dihasilkan melalui proses rekrutmen dan seleksi yang ketat, transparan, objektif, terukur, berdasarkan standar yang tinggi, serta dijalankan oleh lembaga yang kredibel. Untuk dapat direkrut dan diangkat menjadi hakim diperlukan standar yang tinggi mengingat kedudukan dan kewenangan hakim yang akan ditanggung sangat besar. Selain proses perekrutan, proses pendidikan, dan pelatihan bagi calon hakim maupun bagi hakim secara berkelanjutan merupakan upaya yang sangat penting untuk memberikan bekal pengetahuan dan pengalaman kepada hakim dalam menjalani tugas panjang sebagai hakim.

Penguatan integritas dan kompetensi hakim akan ditentukan sepanjang perjalanan karirnya. Jati diri seorang hakim juga akan terus ditempa dan dipengaruhi oleh bagaimana lingkungan kerja, lingkungan keluarga, lingkungan sosial, selera, cara dan gaya hidup, asupan rohani, asupan intelektual yang kesemuanya akan terakumulasi dan menjadikannya sebagai hakim yang baik atautkah sebaliknya. Menjadi ironi, ketika seorang hakim mengorbankan keluhuran harkat dan martabat serta sumpah jabatannya untuk memperjualbelikan keadilan melalui putusannya. Terhadap hakim ataupun aparat peradilan harus diterapkan *zero tolerance* terhadap segala bentuk perbuatan kolusif dan koruptif. Sikap *permissiveness* terhadap segala bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh penegak hukum, termasuk oleh hakim, akan terakumulasi menjadi penyebab runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan peradilan.

Menjadi hakim merupakan panggilan jiwa pengabdian terhadap penegakan hukum dan keadilan. Menjadi hakim merupakan profesi mulia (*noble profession*) dan profesi kesunyian (*silent profession*). Hakim yang baik senantiasa dibayang-bayangi perasaan kuatir, takut akan menanggung dosa, apabila telah keliru memutuskan suatu perkara. Hakim yang baik akan selalu mengalami kegelisahan bathiniah setiap kali hendak memutuskan sesuatu perkara yang diajukan kepadanya, sehingga akan selalu memunculkan pertanyaan pertanyaan

filosofis–sufistik terhadap dirinya sendiri (*self dialogue*). Apakah putusan yang akan dijatuhkannya itu sejatinya telah benar-benar dipertimbangkan secara mendalam, telah didasarkan pada kesucian dan kemurnian batin, telah sesuai dengan kaidah hukum dan keadilan, serta dapat dipertanggung jawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Ataukah sebaliknya putusan yang akan dijatuhkannya itu sejatinya sarat dengan pengaruh, tekanan, intervensi, atau konflik kepentingan dengan pihak-pihak berperkara yang bertentangan dengan moral serta integritasnya sebagai hakim. Apakah putusan yang dijatuhkan benar-benar berlandaskan nilai nilai moral dan kejujuran atau tidak, jawaban atas pertanyaan tersebut hanya Tuhan Yang Maha Esa dan hakim itu sendirilah yang paling tahu dan merasakan.

Secara moral, etis dan spiritual, idealnya setiap putusan pengadilan merupakan hasil ijtihad, laku batin, serta dialog spiritual, vertikal dan transendental secara intens antara hakim dengan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa. Dengan tujuan untuk mendapatkan pencerahan, kejernihan serta pemurnian batin tentang apa dan bagaimana putusan terbaik dan teradil yang akan dijatuhkannya. Sudah sepatutnya apabila “mata”, “telinga” dan “hati nurani” setiap hakim harus terus dibuka lebar lebar, dijaga secara konsisten keluhuran integritas moralnya agar senantiasa bersikap sensitif, jujur, arif dan bijaksana. Arah pembangunan peradilan ke depannya karena itu harus memberikan perhatian yang sangat besar pada pembangunan sumber daya manusia di dalam lembaga peradilan demi terciptanya penegakan hukum yang adil.

## **C. Pembangunan Budaya Hukum**

### **1. Arah Pembangunan Budaya Hukum**

Pembukaan UUD 1945 menyebutkan tujuan pembentukan NRI adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, di mana semua itu harus dicapai berdasarkan falsafah Pancasila.<sup>151</sup> Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa

---

<sup>151</sup> Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Penerbit Alumni, 1991, Bandung, Hlm. 2.

dilakukan untuk membentuk masyarakat yang dicita-citakan yaitu salah satunya masyarakat yang berbudaya hukum.

Budaya hukum tidak mudah untuk didefinisikan. Menurut Hari Purwadi, terdapat permasalahan kontesktual di mana budaya hukum sering digunakan tanpa definisi yang tetap dan dalam hubungan permasalahan yang berbeda.<sup>152</sup> Dalam memetakan konsep budaya pun terdapat banyak pandangan sehingga terjadi keberagaman konsep.<sup>153</sup> Rentang keragaman ini sangat luas, mulai dari pandangan yang sangat holistik, dengan konsep yang luas dan pandangan atomistis (modern) di mana budaya dikonsepsikan secara terbatas atau sempit sebatas sistem lambang.<sup>154</sup> Kesulitan menentukan cakupan budaya ini misalnya dapat dilihat di mana dalam beberapa pandangan, pendidikan merupakan bagian dari budaya hukum, sementara pandangan lainnya memisahkannya menjadi satu aspek tersendiri.

Terminologi budaya hukum memang lebih lekat pada ilmu sosio-legal dibandingkan dengan pendekatan ilmu hukumnya. Studi-studi tentang budaya hukum lebih banyak dilakukan dalam hubungan dengan studi-studi interdisipliner terhadap hukum dibanding dengan studi-studi *jurisprudence* atau ilmu hukum itu sendiri. Dengan demikian, untuk memahami budaya hukum secara tepat, diperlukan rujukan pada berbagai literatur.<sup>155</sup>

Menurut Friedman, budaya hukum berkaitan erat baik dengan hukum maupun sistem hukum. Terlepas dari segala kompleksitas yang disampaikan di atas, setiap orang pasti memiliki budaya hukum sendiri, baik yang merupakan budaya umum maupun budaya sosial. Setiap orang itu memiliki sifat-sifat budaya yang unik sama seperti yang sidik jari kita. Meskipun setiap orang itu memiliki keunikannya sendiri tetapi setiap orang juga menjadi bagian dari kebersamaan, bagian dari kelompok, bagian dari entitas sosial dan oleh karena itu setiap orang memiliki ide, gagasan, nilai-nilai yang dipatuhi, sikap dan pendapat yang dipengaruhi juga oleh kelompok tempatnya berada.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Dsampaikan oleh Hari Purwadi dalam rapat Pokja tanggal 11 November 2021.

<sup>153</sup> M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif* (Jakarta: Kencana, 2021), Hlm. 23.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Hari Purwadi, "Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Budaya Hukum" (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tanggal 8 November 2021 di Jakarta).

<sup>156</sup> *Ibid.*

Meski terdapat keragaman, dalam banyak pandangan, budaya hukum diidentikkan dengan pengertian kesadaran hukum yang berfokus membahas secara detail adanya suatu kebiasaan/sikap atau membiasakan memiliki suatu kesadaran hukum tersebut.<sup>157</sup> Dengan membiasakan dan membentuk kebiasaan tersebut maka dapat terbentuk suatu budaya hukum pada masyarakat yakni ketaatan pada hukum secara sadar.

Dibutuhkan kesadaran masyarakat untuk tahu dan ikut terlibat dalam penegakan hukum sehingga pada akhirnya menjadi hukum yang mampu mendukung penyelenggaraan pembangunan serta kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Konsep ini tepat dengan anggapan bahwa apabila masyarakat turut serta membangun hukum bersama akan muncul rasa memiliki terhadap hukum yang berlaku. Ini akan berbeda jika suatu peraturan dianggap merugikan banyak pihak terutama masyarakat umum. Akan muncul rasa penolakan oleh masyarakat sehingga tidak ada kesadaran untuk mematuhi peraturan yang dibuat. Karena itulah suatu hukum atau aturan harus disusun dengan asas yang adil dan tidak merugikan masyarakat.

Belakangan ini telah terjadi beberapa kali penolakan terhadap peraturan yang diundangkan oleh masyarakat sehingga menimbulkan gejolak di masyarakat yang berakibat masyarakatpun sulit atau berat untuk mematuhi aturan yang berlaku. Gejolak-gejolak tersebut sebenarnya dapat diantisipasi dengan memberikan sosialisasi dan ruang-ruang partisipasi baik bagi masyarakat dan pemangku kepentingan. Jika hal ini dilakukan dengan baik, meskipun gejolak yang timbul diharapkan tidak akan besar dan peraturan tersebut dapat dipatuhi oleh masyarakat.

Sunaryati Hartono menyebutkan kesadaran hukum merupakan salah satu faktor penting yang perlu diperhitungkan dalam usaha membangun kehidupan hukum dalam masyarakat, karena apabila kesadaran hukum yang semula mengacu pada hukum adat, hukum agama atau hukum kolonial tidak berubah menjadi kesadaran Hukum Nasional, maka hukum nasional tidak dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.<sup>158</sup> Membiasakan masyarakat mematuhi hukum lama kelamaan akan menjadi suatu budaya untuk mematuhi hukum di masyarakat terutama jika masyarakat mematuhi hukum dikarenakan adanya kesadaran dalam diri masyarakat.

---

<sup>157</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional, Op.cit.*, Hlm. 76- 77.

<sup>158</sup> Sunaryati Hartono, *Op.cit.*, Hlm. 178.

Sebagai contoh adalah pada pelaksanaan peraturan lalu lintas di mana saat lampu lalu lintas berwarna merah maka pengendara harus berhenti. Ini merupakan norma yang sangat sederhana, namun sangat sering terjadi banyak pengendara yang menerobos lampu merah. Padahal, tindakan ini membahayakan dirinya sendiri, orang lain, bahkan orang yang mematuhi rambu lalu lintas pun bisa terkena akibat dari kelalaian pelanggaran pengendara lain. Ini adalah contoh bagaimana suatu peraturan tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan karena budaya hukum yang tidak mendukung. Karena itu dalam mewujudkan budaya hukum tertib di jalan raya perlu diformulasikan secara serius bagaimana menanamkan budaya yang baik. Selain budaya hukum masyarakat umum perlu dibangun menjadi baik, terdapat juga kewajiban bagi penegak hukum untuk menunjukkan budaya hukum yang baik dan turut serta dalam upaya membangun budaya hukum masyarakat. Kepolisian misalnya dapat melakukan upaya preventif berupa pembinaan masyarakat dimana segala usaha dan kegiatan pembinaan masyarakat ini dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum dan peraturan perundang-undangan.<sup>159</sup>

Pemahaman dalam membentuk kesadaran hukum saat ini seringkali hanya menekankan pada pemahaman hidup dalam bermasyarakat, hal-hal yang dilarang, dan yang dilakukan, dan kewajiban hukum. Kedepannya, perlu dilakukan pemberian pemahaman kesadaran hukum mengenai toleransi terhadap orang lain, menghormati dan menghargai kepentingan orang lain, dan tidak merugikan orang lain. Dengan adanya pemahaman tersebut, masyarakat di dorong untuk melihat sisi lain selain dari diri sendiri yaitu adanya kepentingan orang lain yang tidak boleh dilanggar dan harus diperhatikan.

Pemahaman tambahan juga yang harus diberikan setiap orang bahwa dirinya adalah baik yang merupakan bagian dari masyarakat secara umum dan juga yang merupakan bagian dari penyelenggara Negara sekaligus pelayan publik untuk tidak melakukan penyalahgunaan hak ataupun wewenang dan perlu menciptakan figure kepemimpinan nasional yang dapat dicontoh dan dapat oleh internal penyelenggaraan Negara maupun oleh masyarakat.

---

<sup>159</sup> Harsanto Nursadi, *Op.Cit.*

Dengan tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan tersedianya figur-figur kepemimpinan yang baik maka kepercayaan masyarakat akan terwujud. Hal ini juga secara tidak langsung akan berdampak pada meningkatnya kesadaran untuk mentaati dan menghormati hukum yang kemudian tercipta budaya hukum yang terus menerus dan turun temurun.

## **2. Strategi Pembangunan Budaya Hukum**

Masyarakat merupakan entitas yang sangat kompleks dan unik. Untuk menyusun strategi-strategi pembangunan budaya hukum, perlu dilakukan penelaahan secara cermat terhadap kondisi-kondisi objektif yang ada di masyarakat. Kondisi internal warga masyarakat baik yang bersifat psikologis maupun kultural tidak dapat diabaikan. Subjektifitas dalam bentuk kesediaan warga untuk menaati hukum tanpa dipaksa, ternyata juga menjadi suatu prasyarat terealisasinya undang-undang secara signifikan dalam kehidupan sehari-hari.

Salah satu persoalan yang urgen dan menjadi sorotan saat ini adalah kejahatan korupsi yang tak kunjung berkurang dari waktu ke waktu. Praktik Korupsi telah menjadi sandungan dalam pembangunan negara dan merupakan suatu budaya yang harus dicegah dan diberantas agar tercipta budaya anti korupsi. Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi terdapat tiga pilar yaitu: masyarakat, sektor swasta, dan aparat pemerintah. Ketiga pilar tersebut diharapkan dapat saling mendukung dan bekerjasama dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.<sup>160</sup> Sebaliknya juga tiga pilar tersebut dapat saja terlibat dalam praktik korupsi sebagai pemberi maupun penerima.

Bagir Manan menegaskan bahwa fenomena korupsi juga didorong oleh manajemen pemerintahan yang ada. Salah satu contoh adalah birokrasi kita menjadi pendorong: misalnya birokrasi yang berbelit-belit. Korupsi dalam arti hukum seperti mengambil uang negara, suap, dan gratifikasi dapat terjadi dan korupsi dalam bentuk tebang pilih/preferensi dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada publik juga kerap terjadi. Dalam hal ini, baik aparat pemerintahan dan sektor swasta semuanya dapat turut terlibat. Ini berarti sistem yang buruk turut menjadi penyebab atau pendorong terbentuknya budaya hukum yang buruk. Karena itu, pembaharuan pemerintahan/tata birokrasi harus menjadi program utama dalam mewujudkan pembaharuan

---

<sup>160</sup> Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2015), Hlm. 115.

hukum.<sup>161</sup> Dalam konteks ini juga nampak jelas bahwa subjek hukum dalam pembangunan budaya hukum dapat berupa individu, kelompok individu (masyarakat) dan juga badan hukum.<sup>162</sup>

Saat ini dapat dilihat bahwa upaya pembangunan budaya hukum di Indonesia masih dibangun dengan tipe pra-konvensional, ketaatan hukum hanya sekedar patuh dengan melihat satu sisi yaitu subjek itu sendiri tanpa melihat dari sisi subjek/masyarakat lainnya. Ke depannya perlu ditingkatkan pembangunan budaya hukum dengan tipe pasca konvensional dimana ada akal kritis dan hati nurani dimana melihat ketaatan hukum bukan hanya sekedar taat kepada hukum tetapi juga dengan hati nurani melihat adanya hak orang lain dan kepentingan bersama.

Dengan pembangunan hukum, kemajuan hukum sebagai kemajuan suatu bangsa dapat dilihat dari tingkat kesadaran hukum warganya. Semakin tinggi kesadaran hukum penduduk suatu negara, maka akan semakin tertib kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kesadaran hukum disamping harus ditingkatkan juga harus dibina agar terbentuk suatu warga negara yang taat pada hukum. Salah satu cara untuk meningkatkan kesadaran hukum adalah melalui penyuluhan hukum.

Kebutuhan akan pemahaman masyarakat terhadap pengetahuan hukum, penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat telah ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum yang telah diubah dengan Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.0-PR.08.10 Tahun 2006. Dalam rangka membangun kesadaran hukum masyarakat, sejak tahun 1980-an telah dicanangkan program Desa/kelurahan Sadar Hukum (DSH) oleh Departemen Kehakiman sekarang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Program ini dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat desa/kelurahan sadar hukum terhadap hukum formal maupun adat dan norma sosial. Program ini dijalankan melalui sosialisasi produk hukum dan adat oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM kepada warga desa/

---

<sup>161</sup> Bagir Manan, "Refleksi dan Proyeksi Pemanduan Pendidikan Hukum" (Ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 pada tanggal 11 November 2021 di Jakarta).

<sup>162</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2020, *Op.Cit.*

kelurahan. Selain upaya penyuluhan hukum, program desa/kelurahan Sadar Hukum, sosialisasi, maupun pendidikan hukum formal dan informal, tentu masih banyak upaya lain yang perlu dirumuskan dalam rangka meningkatkan budaya hukum di masyarakat dan juga di penyelenggara pemerintahan.

Pembangunan budaya hukum ke depan perlu juga memanfaatkan perkembangan dan kemajuan teknologi. Jika tidak dikelola dengan baik, keberadaan kemajuan teknologi informasi justru dapat berbalik merusak budaya hukum yang baik. Kemudahan mendapatkan informasi di internet saat ini misalnya terkadang telah memunculkan dampak yang negatif di mana banyak masyarakat menerima mentah-mentah judul berita yang tidak valid maupun tidak sesuai dengan isi beritanya.

Ini menunjukkan bahwa pendekatan melalui jalur dunia maya secara efektif sangat potensial dilakukan untuk tujuan-tujuan yang baik seperti pembangunan budaya hukum. Pergeseran inilah yang dapat menjadi strategi pembangunan budaya hukum melalui pendekatan teknologi yaitu dunia internet. Pemanfaatan teknologi informasi ini telah mulai dimanfaatkan oleh penyelenggara negara dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat luas. Akan tetapi masih perlu dioptimalkan agar lebih tersasar dalam tujuan pembangunan budaya hukum. Pengoptimalan ini dapat memanfaatkan teknologi *Artificial Intelligence* (AI) dan algoritma teknologi informasi dari masing-masing individual dengan tentunya tetap perlu adanya perlindungan data pribadi. Tidak serta merta juga pemerintah dapat mengambil data seseorang di internet. Perlu terus dipikirkan bersama bagaimana memanfaatkan AI tetapi tetap menjaga hak perlindungan data pribadi sebagai perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Budaya hukum menjadi suatu tolak ukur tersendiri dalam reformasi regulasi. Hal ini dapat dilihat bahwa budaya hukum baik aspek budaya hukum masyarakat maupun kepatuhan aparat penegak hukum (aspek penegakan hukum) menjadi bagian penting dalam suatu peraturan perundang-undangan.<sup>163</sup> Keefektifitasan Pelaksanaan suatu perundang-undangan juga dapat dilihat dari budaya hukum, hal ini juga berarti pentingnya penerapan budaya hukum yang baik dalam melaksanakan peraturan-perundang-undangan.

---

<sup>163</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan PHN. HN.01.03-07 Tahun 2020, *Op.Cit.*

Pengembangan strategi pembangunan budaya hukum tetap perlu memperhatikan keragaman masyarakat. Bagaimana membangun suatu budaya hukum yang baik dan dapat dilaksanakan serentak seluruh wilayah Republik Indonesia, merupakan suatu tantangan yang perlu terus dicarikan strategi terbaiknya. Disiplin mematuhi hukum di satu wilayah belum tentu sama dengan kedisiplinan wilayah lain. Karena itu dibutuhkan pendekatan wilayah/daerah dengan melakukan studi dan dukungan pemerintah daerah, aparat pemerintah setempat sebagai bagian dari pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat.

## **D. Pembangunan Sarana dan Prasarana Hukum**

### **1. Transformasi Digital pada Peraturan Perundang-Undangan<sup>164</sup>**

Pandemi Covid-19 telah mendorong akselerasi perkembangan transformasi digital diseluruh dunia, termasuk di Indonesia. Sampai dengan tahun 2023, 75% organisasi diseluruh dunia akan memiliki peta jalan transformasi digital yang lebih komprehensif dan sekitar 60% dari pemimpin Organisasi yang termasuk dalam G2000 akan mengubah orientasi manajemen dengan membangun model kerja yang lebih inovatif sebagai bagian dari transformasi digital.<sup>165</sup> Pengeluaran global untuk teknologi dan transformasi digital akan tumbuh sebanyak 10,4% pada tahun 2020.<sup>166</sup> Data ini diperoleh dari laporan yang dikeluarkan oleh *International Data Corporation (IDC) Research* dalam *IDC FutureScape: Worldwide Digital Transformation 2021 Predictions*. Transformasi digital sendiri didefinisikan sebagai perubahan organisasi yang melibatkan orang, proses, strategi, struktur melalui penggunaan teknologi dan model bisnis untuk meningkatkan kinerja.<sup>167</sup> Transformasi digital akan melakukan banyak sekali inovasi yang mengubah

---

<sup>164</sup> Sub Bab ini disarikan dari Muhammad Amirulloh, “Transformasi Digital dalam Pembangunan Hukum Nasional” (ceramah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).

<sup>165</sup> NN, “IDC Reveals 2021 Worldwide Digital Transformation Predictions; 65% of Global GDP Digitalized by 2022, Driving Over \$6.8 Trillion of Direct DX Investments from 2020 to 2023”, IDC, <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS46967420> (diakses tanggal 2 Desember 2021).

<sup>166</sup> NN, “Apa itu Transformasi Digital”, *Republika*, <https://www.republika.co.id/berita/qq28tn3717000/apa-itu-transformasi-digital> (diakses tanggal 2 Desember 2021).

<sup>167</sup> George Westerman et al., “Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations,” *MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting* (2011).

perusahaan menjadi lebih efektif dan efisien di dalam menjalankan bisnis.<sup>168</sup> Transformasi digital bukan lagi menjadi opsi melainkan sudah menjadi *mandatory* atau suatu hal yang wajib saat ini. Berbagai sektor tidak hanya pada sektor industri namun juga sektor pemerintahan akan bertransformasi ke arah penggunaan digital untuk mendukung kinerja organisasinya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa transformasi digital merupakan bagian dari perubahan sosial yang mendasar dan luas dalam hal pemanfaatan teknologi digital, karena menyangkut perubahan pada pola tingkah laku dan tata nilai serta meliputi berbagai bidang kehidupan manusia.

Sejalan dengan prediksi yang diberikan oleh *IDC Research* mengenai potensi kenaikan organisasi di seluruh dunia akan mempunyai sebuah *Roadmap* atau Peta Jalan Transformasi digital yang komprehensif, demikian juga Indonesia dimana dari sejak tahun 2020 telah memiliki roadmap transformasi digital yang disusun hingga tahun 2045. Peta jalan ini diperlukan sebagai upaya untuk melakukan akselerasi transformasi digital. Dalam Roadmap Digital Indonesia 2021-2024, terdapat 4 sektor strategis yang menjadi fokus utama, yakni infrastruktur digital, pemerintahan digital, ekonomi digital dan masyarakat digital.<sup>169</sup> Penyediaan infrastruktur TIK yang dilakukan salah satunya dengan penambahan jaringan kabel serta optik di daratan dan lautan dan pembangunan BTS (*Base Transceiver Stations*) dilakukan untuk mempercepat transformasi digital yang memungkinkan para pelaku usaha di Indonesia beralih ke digital.<sup>170</sup> Penguatan infrastruktur digital ini tentunya akan menjadi fondasi terbentuknya masyarakat digital, pemerintahan digital, dan perekonomian digital.

Dengan perkembangan transformasi digital yang semakin pesat, batasan antara hukum dan teknologi menjadi semakin tipis yang memungkinkan keduanya semakin berkolaborasi. Kolaborasi keduanya terjadi dengan saling melengkapi, dimana hukum memegang peranan utama dalam

---

<sup>168</sup> George Westerman, Didier Bonnet, Andrew McAfee., "The Nine Elements of Digital Transformation," *MIT Sloan Management Review* 55 (2014).

<sup>169</sup> Leski Rizkinaswara, "Akselerasi Transformasi Digital dalam Roadmap Digital Indonesia 2021-2024", Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, <https://aptika.kominfo.go.id/2021/07/akselerasi-transformasi-digital-dalam-roadmap-digital-indonesia-2021-2024/> (diakses 2 Desember 2021).

<sup>170</sup> Menurut Menteri Kominfo, Johnny G Plate dalam Forum Asia Tech X Singapore 2021 disampaikan bahwa dengan tersedianya infrastruktur TIK memungkinkan para pelaku UMKM Indonesia untuk dapat beralih ke digital. Saat ini sudah ada 11 juta UMKM digital di Indonesia, dengan target setidaknya 30 juta UMKM Indonesia akan onboarding secara digital pada akhir tahun 2024. Leski Rizkinaswara, *Op.Cit.*

mengatur dan mengelola teknologi yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, sementara keterbatasan jangkauan teknologi yang hanya dapat menjangkau penggunaanya saja. Oleh karena itu, perkembangan masyarakat dalam transformasi digital perlu dilandasi dengan hukum agar transformasi digital yang terjadi atau dilakukan oleh masyarakat Indonesia bisa berjalan dengan aman, tertib dan tidak terjadi gejolak di masyarakat.<sup>171</sup> Peranan hukum di sini sebagaimana disebutkan dalam Teori Hukum Pembangunan yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.<sup>172</sup>

Saat ini, belum banyak aturan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur penggunaan dan dampak dari perkembangan teknologi. Pembahasan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan terkait hal ini masih terus dilakukan, seperti Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi, RUU Ketahanan Siber, dan sebagainya. Namun demikian kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) seharusnya dapat dimanfaatkan sebaik mungkin. UU ITE yang merupakan *Umbrella Act* memiliki dampak yang sangat besar dalam hukum

---

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Op.cit.*, Hlm. 14.

di Indonesia terutama hukum di bidang TIK.<sup>173</sup> Salah satu dampak besar dari diberlakukannya UU ITE adalah pengakuan dokumen elektronik sebagai alat bukti yang sah, sebagai kontra yang valid dan sebagainya ini kemudian yang memberikan pengaruh terhadap UU sektoral yang terdampak TIK.

Dari sisi substansi hukum tentunya undang-undang sektoral harus diharmoniskan atau disesuaikan dengan UU ITE agar substansi hukum sektor terdampak TIK yang bertransformasi digital tersebut dapat selaras dan sejalan.<sup>174</sup> Hal penting lainnya yang perlu dicermati juga adalah terkait dengan *cyber security* yang seharusnya dapat memberikan jaminan keamanan pemanfaatan sistem elektronik yang handal, aman dan beroperasi sebagaimana mestinya dalam mendukung terlaksananya transformasi digital. UU ITE sudah memberikan pengaturan mengenai sertifikasi elektronik dan sertifikasi kehandalan. Pengaturan ini tidak mudah dalam pelaksanaannya, karena sifat teknologi yang terus berkembang, yang memungkinkan munculnya celah-celah yang dapat mengakibatkan gangguan keamanan dalam sistem elektronik tersebut. Tidak ada teknologi yang dapat memberikan jaminan keamanan seratus persen namun demikian pembangunan sarana prasarana hukum dengan pemanfaatan sistem elektronik yang aman handal dengan sertifikasi elektronik dan sertifikasi kehandalan sebagaimana diatur dalam UU ITE harus diimplementasikan secara luas. Usaha untuk meningkatkan keamanan siber ini sebetulnya telah ditempuh misalnya melalui Peraturan Badan Sumber dan Sandi Negara Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Manajemen Keamanan Informasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Dan Standar Teknis Dan Prosedur Keamanan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Tetapi tentu masih terdapat ruang besar untuk dilakukan pengembangan dan penguatan pengaturan terhadap isu yang sangat penting ini.

Transformasi digital yang terjadi hampir diseluruh sektor pada prinsipnya terbagi menjadi dua, yakni dalam sektor publik menyangkut *e-government* dan sektor privat menyangkut *e-commerce*. Peraturan perundang-undangan dalam dua sektor tersebut perlu untuk diselaraskan agar dapat mendukung tercapainya tujuan transformasi digital sebagaimana tertuang dalam Road Map Digital Indonesia. Langkah yang dapat dilakukan adalah melakukan inventarisasi dan kategorisasi tingkat transformasi digitalnya, dengan

---

<sup>173</sup> Amirulloh, *Op.cit.*

<sup>174</sup> *Ibid.*

melihat substansi hukum dan sarana prasarana hukumnya. Tabel berikut dapat digunakan untuk mengidentifikasi tingkat transformasi digital pada peraturan perundang-undangan sektoral.<sup>175</sup>

**Tabel 5: Instrumen Penilaian Tingkat Transformasi Digital pada Peraturan Perundang-Undangn**

No	Nama PUU	Tingkat Transformasi Digital Substansi Hukum			Tingkat Transformasi Digital Sarana dan Prasarana Hukum		Keterangan
		Kesesuaian Asas	Kesesuaian Tujuan	Kesesuaian dengan UU ITE	Penggunaan sertifikasi elektronik	Penggunaan sertifikasi kehandalan	
A.	E-Government						Menjelaskan tingkat transformasi digital: Belum, Sebagian, atau Sudah
	UU .....	.....	....	.....	....	....	
	UU .....	....	....	....	....	....	
	PP .....	....	....	....	....	....	
	dst	....	....	....	....	....	
B	E-Commerce						
	UU .....	....	....	....	....	....	
	PP .....	....	....	....	....	....	
	Permen .....	....	....	....	....	....	
	dst						

Untuk mengukur tingkat transformasi digital dari segi substansi hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana tabel diatas, dapat dilakukan dengan menilai kesesuaian asas, kesesuaian tujuan dan kesesuaian pengaturan dengan UU ITE dan peraturan pelaksanaannya. Demikian pula dengan pengukuran tingkat transformasi digital dari sarana prasarana hukum dilakukan dengan cara melihat sarana prasana hukum yang digunakan apakah sudah menggunakan/mengimplementasikan *cyber security* atau tidak. Karena sarana prasarana hukum ini wajib dalam UU ITE dilakukan secara aman supaya dapat beroperasi sebagaimana mestinya. Dengan demikian pengukuran tadi akan dilakukan berdasarkan ada tidaknya penggunaan sertifikasi elektronik dan atau sertifikasi kehandalan itu sendiri.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> Amirulloh, *Op.Cit.*

## 2. Transformasi Digital dalam Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum

Ide membentuk Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN), secara historis melekat erat dengan pembangunan hukum nasional dalam upaya mewujudkan supremasi hukum. Wacana pembentukan JDIHN adalah salah satu rekomendasi dari kegiatan pembangunan hukum nasional yaitu Seminar Hukum Nasional III tahun 1974 di Surabaya. Seminar hukum tersebut diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam upaya menetapkan dasar-dasar pemikiran, permasalahan dan mekanisme usaha pembinaan hukum, dalam rangka meningkatkan usaha pembaharuan hukum nasional sebagai sarana pembangunan. Dalam seminar tersebut, berbagai wacana yang dikemukakan membedah semua unsur pembangunan hukum dalam rangka mengidentifikasi permasalahan dan menemukan solusi pemecahannya, di antaranya berkaitan dengan dokumentasi hukum.<sup>177</sup> Kondisi penataan dokumentasi hukum dipandang masih sangat lemah, belum efektif. Dokumentasi hukum yang ada belum mampu menyediakan dokumen dan informasi hukum dengan cepat dan tepat pada saat dibutuhkan, belum mampu menyediakan akses informasi hukum yang efektif, sehingga dokumen/informasi hukum sulit dicari dan ditemukan kembali pada saat dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan hukum, antara lain: penelitian hukum, perencanaan hukum, proses legislasi, pembentukan kebijakan pimpinan dan lain-lain. Berdasarkan pengamatan peserta Seminar Hukum Nasional III Tahun 1974, faktor penyebab lemahnya dukungan dokumentasi hukum antara lain adalah:<sup>178</sup>

- 1) Dokumen hukum potensial, tersebar luas di instansi pemerintah di pusat sampai daerah dengan wilayah kepulauan yang sangat luas;
- 2) Dokumen-dokumen hukum tersebut belum semuanya dikelola dengan baik dalam suatu sistem;
- 3) Tenaga pengelola yang ada sangat kurang;
- 4) Perhatian terhadap keberadaan dokumentasi dan perpustakaan hukum

---

<sup>177</sup> B. M., Reksodiputro, S.H., "Dokumentasi Hukum dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional, makalah" (Makalah dibacakan pada Seminar Hukum Nasional III tahun 1974 di Surabaya, 1974).

<sup>178</sup> NN, "Sejarah JDIHN", JDIHN.go.id (diakses pada 31 Desember 2021).

masih sangat kurang.

Berdasarkan persoalan-persoalan yang dijumpai di atas, seminar merekomendasikan:

- 1) Perlu adanya suatu kebijakan nasional untuk mulai menyusun sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum dan agar segera dapat berfungsi,
- 2) Dalam tahap permulaan ada dua hal yang perlu dilakukan:
  - a) Mempermudah pencarian dan penemuan kembali peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, serta bahan-bahan lainnya.
  - b) Untuk dapat secepatnya mendayagunakan semua informasi yang ada Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum perlu disusun dan dikembangkan. Ditentukan Pusat dan Anggota Jaringan serta menyediakan sarana yang diperlukan agar mulai berfungsi.

Menindaklanjuti hasil Seminar tersebut, dalam rangka pembentukan kebijakan sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum, BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) menyelenggarakan serangkaian lokakarya dan berhasil mempersiapkan sarana (infrastruktur) jaringan agar dapat segera diimplementasikan. Pada Lokakarya Tahun 1978 tercipta kesepakatan dengan menunjuk BPHN sebagai Pusat Jaringan dan diberi tugas sebagai penyelenggara latihan pembinaan tenaga, tempat konsultasi, penelitian dan pengembangan sistem jaringan, serta koordinator kegiatan unit-unit jaringan dalam rangka pengembangan jaringan.

Dari tahun 1978 – 1999, BPHN telah banyak melaksanakan pembinaan dan pengembangan JDIH sebagai tindak lanjut kesepakatan tersebut namun temu kembali informasi belum dapat dilakukan dengan cepat, tepat, dan pendayagunaan informasi belum dapat terselenggara dengan baik. Selama Pemerintahan Orde Baru rekomendasi untuk membentuk JDIH kurang mendapat perhatian. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum bahkan disebut dalam GBHN 1993 bidang pembangunan hukum sektor sarana dan prasarana sebagai sarana penunjang pembangunan hukum.<sup>179</sup>

Dalam negara demokrasi, keterbukaan informasi publik dan transparansi merupakan kunci dalam membangun akuntabilitas dan

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

kepercayaan masyarakat<sup>180</sup>. Perlunya keterbukaan dan transparansi ini semakin disadari oleh segenap warga masyarakat Indonesia saat terjadi perubahan besar dalam sistem pemerintahan pada era Reformasi.<sup>181</sup> Dalam era tersebut rekomendasi pada Seminar Hukum Nasional II tersebut langsung diwujudkan dengan mengundang Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dalam Lembaran Negara No. 135.

Implementasi Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang JDIHN pada masa lalu, pendokumentasian hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, dilakukan secara manual dengan mengarsipkan *hard copy* atau salinan tercetak di perpustakaan atau tempat penyimpanan arsip. Dengan semakin banyaknya dokumen hukum yang dihasilkan dan semakin kompleksnya permasalahan ketersediaan tempat perawatan dokumen dan lain sebagainya, penggunaan cara-cara konvensional dalam pendokumentasian produk hukum semakin ditinggalkan. Dengan adanya kemajuan teknologi, khususnya teknologi informasi, kegiatan pendokumentasian produk hukum semakin berkembang. Hal itu disadari oleh Pemerintah dengan diperbaharainya Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dengan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, Lembaran Negara No 82.<sup>182</sup>

Dengan tertata dan terselenggara dengan baiknya dokumentasi dan informasi hukum dalam suatu jaringan yang terintegrasi secara nasional, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan bisa terlaksana dengan baik, bersih, akuntabel. JDIHN juga dibentuk dengan harapan dapat menjembatani keragaman kondisi geografis daerah yang masih terkendala transportasi dalam memenuhi kebutuhan sistem pengelolaan dan pelayanan pada masyarakat atas dokumen dan informasi hukumnya. Hal ini mendasari

---

<sup>180</sup> A. Guria, OECD Secretary General, "Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress", OECD Home, <https://www.oecd.org/governance/opennessandtransparencypillarsfordemocracytrustandprogress.htm> (diakses pada 28 Desember 2021).

<sup>181</sup> Rosidin, "Mengenal Keterbukaan Informasi Publik (#1): Sejarah dan Pijakan Konstitusi", Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://www.kemenag.go.id/read/mengenal-keterbukaan-informasi-publik-1-sejarah-dan-pijakan-konstitusi-xkng7> (diakses pada 28 November 2021).

<sup>182</sup> Latar belakang lain direvitalisasinya Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 adalah adanya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemerantasan Korupsi Tahun 2011.

terbentuknya “Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional” yang didefinisikan dalam Perpres No. 33 Tahun 2012 sebagai wadah pendayagunaan bersama atas dokumen hukum secara tertib, terpadu, dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara lengkap, akurat, mudah, dan cepat.

Keterbukaan informasi publik dalam ranah hukum di antaranya adalah dengan membuka akses kepada masyarakat kepada dokumen-dokumen hukum dan informasi hukum bentuk lainnya yang menggambarkan kebijakan pemerintah. Keterbukaan justru menjadi dorongan bagi upaya pembangunan hukum nasional, salah satunya berupa upaya penataan regulasi. Dari aspek hukum, upaya perbaikan terhadap hukum merupakan suatu kewajiban bagi Indonesia sebagai negara hukum. Upaya perbaikan tersebut dimaksudkan untuk membentuk kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif, yang dilakukan dalam proses pembangunan dan pembinaan hukum. Dalam perencanaan pembangunan hukum, bahwa saat ini terdapat beberapa permasalahan regulasi nasional. Untuk mengatasi permasalahan regulasi tersebut, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dengan tegas mengatakan bahwa penataan regulasi harus menjadi prioritas reformasi hukum. Melalui Reformasi Hukum Jilid II dicanangkanlah Agenda Penataan Regulasi, yang salah satunya mencakup Pembuatan Database Peraturan Perundang-Undangan yang terintegrasi.

Percepatan implementasi Perpres No. 33 tahun 2012 dilaksanakan dengan membangun jaringan dan kualitas basis data dokumen hukum. Dalam upaya membangun jaringan Perpres 33 Tahun 2012 tentang JDIHN pasal 4 mengatur JDIHN secara organisasi. Organisasi JDIHN terdiri dari Pusat JDIHN, yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM dan anggota JDIHN yang terdiri dari Biro Hukum dan/atau unit kerja yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan dokumen hukum, perpustakaan hukum pada perguruan tinggi negeri maupun swasta dan Lembaga lain yang bergerak di bidang pengembangan dokumentasi dan informasi hukum. Terkait keanggotaan, anggota JDIHN dibagi berdasarkan kewajibannya<sup>183</sup>, yaitu anggota wajib yang meliputi, Kementerian Negara, Sekretariat Lembaga Negara, Lembaga Pemerintahan Non Kementerian, Pemerintah

---

<sup>183</sup> Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional.

Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan anggota tidak wajib/sukarela yang meliputi perpustakaan hukum perguruan tinggi negeri ataupun swasta dan lembaga-lembaga lain yang bergerak di bidang pengembangan dokumentasi dan informasi hukum.

Perkembangan terkini dalam membangun akses informasi hukum yang terintegrasi, secara nasional semua Anggota JDIHN sebagaimana diamanatkan dalam Perpres No. 3 Tahun 2012 wajib mengelola dokumen dan informasi hukum yang ada dalam kewenangannya dengan menggunakan modul/standar yang ada dan meningkatkan akselerasinya dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi informasi dan komunikasi. Tersedianya akses informasi hukum bagi semua warga negara merupakan *conditio sine qua non* dalam mewujudkan supremasi hukum. Sementara menyediakan akses informasi hukum adalah tugas dari dokumentasi hukum Anggota Jaringan.

Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan oleh Pusat JDIHN (Pusdok-BPHN), jumlah lembaga yang memiliki website JDIIH dan terintegrasi dengan JDIHN berjumlah 1661 instansi. Saat ini jumlah lembaga yang telah mempunyai website JDIIH dan yang Website telah terintegrasi sebagai berikut:

**Tabel 6 Jumlah Anggota JDIIH yang Telah Memiliki Laman JDIIH dan Terintegrasi<sup>184</sup>**

Anggota JDIHN	Jumlah Anggota	Memiliki Website Utama	Memiliki Website JDIIH	Sudah Integrasi
Kementerian (di luar Kemenkumham)	33	33	33	33
Lembaga Negara	10	10	9	9
LPNK	36	36	34	30
Lembaga Non Struktural	43	38	17	13
Provinsi	34	34	34	34

<sup>184</sup> Jumlah data Perpustakaan Hukum adalah gambaran jumlah anggota yang secara sukarela mengintegrasikan perpustakaan hukumnya dengan JDIHN. Di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, tabel di atas memberikan gambaran bahwa JDIIH pada tingkat Kementerian sedikit berbeda dengan kementerian lain. Pada kementerian lain, Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian merupakan Pusat JDIIH di lingkungan kementerian yang bersangkutan, sedangkan untuk Kementerian Hukum dan HAM, JDIIH unit eselon satu dan unit-unit pelaksana teknis berpusat secara langsung ke Pusat JDIHN di BPHN.

Anggota JDIHN	Jumlah Anggota	Memiliki Website Utama	Memiliki Website JDIH	Sudah Integrasi
Kabupaten	416	416	405	403
Kota	98	98	97	97
DPRD Provinsi	34	25	33	32
DPRD Kabupaten	415	150	375	375
DPRD Kota	93	47	92	92
Perpustakaan Hukum	400	251	15	9
Unit Eselon I Kemenkumham	11	11	11	11
Kanwil Kemenkumham	33	33	33	33
Unit Pelaksana Teknis Kemenkumham	5	4	5	4
<b>Total</b>	<b>1661</b>	<b>1186</b>	<b>1193</b>	<b>1175</b>
<b>Persentase</b>	<b>100%</b>	<b>71%</b>	<b>72%</b>	<b>71%</b>

Jumlah Anggota pada kolom tabel sebelah kiri tercantum 1661, secara rinci dapat dijelaskan bahwa jumlah tersebut adalah gabungan antara jumlah anggota berkewajiban untuk memiliki website JDIH dan terintegrasi dengan JDIHN sebagaimana diperintahkan oleh Perpres No. 33 Tahun 2012 berjumlah 1212 instansi ditambahkan dengan anggota JDIH lain seperti perpustakaan hukum, Unit Eselon 1 dan Unit Pelayanan Teknis Kemenkumham sehingga secara keseluruhan berjumlah 1661.

Untuk menyesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, Manual Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang telah dibentuk pada tahun 1988 juga telah direvisi dan dikembangkan oleh Pusat Jaringan dan dijadikan lampiran yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Standarisasi Pengelolaan Teknis Dokumentasi Dan Informasi Hukum yang mencakup 11 sebelas standarisasi pengelolaan. Perkembangan terakhir terkait standarisasi pengelolaan dokumentasi hukum dilakukan dengan menerbitkan dan mengimplementasikan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 8 Tahun 2019 tentang Standar Pengelolaan Dokumen Hukum. Dalam Permenkumham No. 8 Tahun 2019 ini, terdapat penyederhanaan dan penyempurnaan pengelolaan mengacu pada pengembangan sistem

teknologi informasi yang menjadi *platform* basis data dokumen hukum.

Di dalam Permenkumham No. 8 tahun 2019 Standar Pengelolaan Dokumen Hukum menyederhanakan sistem pengelolaan dan mengakomodir perkembangan sistem teknologi informasi yang diterapkan pada pengelolaan JDIHN, selain itu diatur pula standar pengelolaan dokumen hukum dalam rangka membenahi kualitas basis data dokumen hukum. Basis data pada laman [www.jdihn.id](http://www.jdihn.id) berupa kumpulan tautan ke basis data instansi penghasil dokumen hukum diubah menjadi basis data yang mengintegrasikan dokumen hukum pada satu basis data nasional [www.JDIHN.go.id](http://www.JDIHN.go.id).

Di dalam Perpres No. 33 Tahun 2012 tentang JDIHN, dokumen hukum didefinisikan sebagai produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan atau produk hukum selain peraturan perundang-undangan yang meliputi namun tidak terbatas pada putusan pengadilan, yurisprudensi, monografi hukum, artikel majalah hukum, buku hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, naskah akademis, perundang-undangan. Hingga saat ini jumlah dokumen hukum yang telah terintegrasi dalam basis data JDIHN adalah sebagai berikut:

**Tabel 7: Jumlah Dokumen Hukum pada Basis data JDIHN<sup>185</sup>**

No.	Jenis Dokumen	Jumlah
1.	Produk Hukum Tk Pusat	61.331
2.	Produk Hukum Tk Daerah	232.004
3.	Produk Hukum Era Kolonial	25.649
4.	Monografi Hukum	16.698
5.	Artikel/Majalah Hukum	24.326
6.	Yurisprudensi/Putusan	4.281
7.	Instrumen Internasional	83
8.	Produk Hukum Tk Perguruan Tinggi	1278
9.	Perjanjian Kerjasama	1259
	Total	366.744

<sup>185</sup> Data per-tanggal 28 Desember 2021.

### 3. Transformasi Digital dalam Penegakan Hukum<sup>186</sup>

Dalam hal kolaborasi TIK dan hukum, di era teknologi informasi saat ini di mana semua aspek melakukan transformasi digital maka aspek penegakan hukum pun juga turut terdampak di mana dimungkinkan sekali ke depannya penegakan hukum hanya dapat dilakukan jika ada pendekatan teknologi. Dalam hal ini, perlu dilihat dampak transformasi digital pada lembaga penegak hukum dan pelaksanaan penegakan hukum saat ini. Potret transformasi digital dari sektor publik sebagai pelaksanaan dari *e-government* telah terjadi pada beberapa lembaga penegakan hukum sebagai berikut:

#### a. Kepolisian

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian), pada Pasal 2 menyebutkan bahwa salah satu fungsi Kepolisian adalah pelayanan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut harus dilakukan dengan standar yang jelas dan masyarakat harus menerima pelayanan dengan optimal. Beberapa hal yang dilakukan oleh Polri saat ini dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah memodernisasi fasilitas sarana dan prasarana sentra pelayanan publik, penguatan standarisasi sentra pelayanan publik, serta peningkatan status Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

Listyo, ketika masih calon Kapolri di bulan Januari 2021 menyebutkan bahwa isu yang menjadi sorotan dalam pelayanan publik Polri adalah prosedur yang berbelit belit, ucapan, sikap dan perilaku oknum yang kasar dan arogan, dan hal-hal ini akan menjadi prioritas yang akan diselesaikan oleh calon Kapolri tersebut.<sup>187</sup> Lebih lanjut hal yang juga akan diperbaiki adalah dugaan berbagai pungutan liar di sektor pelayanan publik, kebiasaan suka mencari-cari kesalahan dan mengutamakan kekerasan dalam menyelesaikan suatu masalah. Penyelesaian kasus yang terkesan tebang pilih juga merupakan sorotan

---

<sup>186</sup> Keseluruhan Sub Bagian ini adalah kontribusi pemikiran Harsanto Nursadi, “Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Aparatur Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional” (Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 yang dilaksanakan tanggal 8 November 2021 di Jakarta).

<sup>187</sup> Boy, “Listyo Sigit Berkomitmen Mengubah Perspektif Negatif Masyarakat Terhadap Polri, Simak Kalimatnya”, JPNN, <https://www.jpnn.com/news/listyo-sigit-berkomitmen-mengubah-persepsi-negatif-masyarakat-terhadap-polri-simak-kalimatnya?page=3> (diakses 20 Oktober 2021).

dan kebencian dari masyarakat.

Dalam perkembangannya, beberapa lembaga riset kredibel memberikan nilai yang cukup baik, yang menunjukkan adanya upaya perubahan yang dilakukan oleh Polri. Beberapa lembaga riset tersebut adalah Alvara Research, Lingkaran Survey Indonesia (LSI) dan Litbang Kompas menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap Polri masih di peringkat tiga.<sup>188</sup>

Pada era digitalisasi ini, Polri sudah memanfaatkan teknologi untuk menjangkau masyarakat memanfaatkan digitalisasi, yaitu berupa penggunaan aplikasi. Kapolri dalam dapat dengan Komisi III DPR RI menyampaikan, bahwa saat ini Polri telah menerapkan 15 aplikasi pelayanan publik dengan *online system* dan *delivery system*.<sup>189</sup> Aplikasi-aplikasi yang telah diterapkan itu adalah SIM Internasional Online, SIM Nasional Presisi, Ujian Teori SIM Online, E-PPSI, E-Rikkes, dan Dumas Online System. Selain itu terdapat juga Polri TV Radio, Samsat Digital Nasional, SKCK Online, pelayanan masyarakat, aduan SPKT, SP2HP online, Patroli Siber, Dumas Presisi dan Propam Presisi. Layanan hotline juga bisa diterapkan pada no 110 di 28 Polda. Setelah 20 hari peluncuran, layanan 110 telah menerima 1.455.945 panggilan, dan kelak akan dihubungkan dengan pusat komando yang dapat dimonitor oleh polisi yang dilapangan. Call center 110 akan berlaku secara nasional.

## **b. Kejaksaan**

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang mendukung supremasi hukum dan menegakkan Hak Asasi Manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran dengan dukungan sarana dan prasarana yang modern.<sup>190</sup> Kejaksaan berkomitmen untuk terus melakukan perubahan sehingga akan terwujud tegaknya supremasi hukum dan HAM berdasarkan keadilan dan kebenaran. Beberapa dokumen penting dalam proses pembaharuan yang menunjukkan komitmen Kejaksaan terhadap pembaharuan antara lain Audit Tata Pemerintahan Pada

---

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Ardito Ramadhan, "Polri telah Terapkan 15 Aplikasi Pelayanan Publik Semudah Memesan Piza", Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/16/13332401/polri-telah-terapkan-15-aplikasi-pelayanan-publik-kapolri-semudah-memesan?page=2> (diakses 20 Oktober 2021).

<sup>190</sup> Kejaksaan RI, "Profil Kejaksaan 2025", Kejaksaan RI, [https://www.kejaksaan.go.id/reformasi\\_birokrasi.php?section=8&idkat=8](https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=8&idkat=8) (diakses 20 Oktober 2021).

Kejaksaan Republik Indonesia (2001), Agenda Pembaharuan Kejaksaan Republik Indonesia (2003), Cetak Biru Pembaharuan Kejaksaan Republik Indonesia (2005), dan Assessment Agenda Pembaharuan Kejaksaan (2005 dan 2007). Selain itu, Kejaksaan Agung juga telah menempatkan sebuah unit yang berfungsi mengkoordinir proses pembaharuan di Kejaksaan, yaitu Tim Pembaharuan Kejaksaan.

**c. Hakim**

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di bawahnya, yaitu lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

*E-Litigation* pertama kali diluncurkan tahun 2018, dengan keluarnya Perma Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik. Kemudian Mahkamah Agung menerbitkan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik (*e-litigation*) bahkan untuk persidangan untuk perkara-perkara pidana. *E-Litigation* sebenarnya merupakan bagian dari aplikasi *e-Court*.<sup>191</sup> Pada tahun 2020, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik.

1) Persidangan Perkara secara elektronik (*teleconference*)

*E-Court* pada tiga badan peradilan pada tahun 2020 tercatat sebanyak 187.281 perkara dengan rincian pada tabel di bawah ini.

**Tabel 8: Jumlah Perkara di Pengadilan Tahun 2020**

No	Lingkup Peradilan	Jumlah
1	Peradilan Umum	82.409
2	Peradilan Agama	102.729
3	Peradilan Tata Usaha Negara	2.143
	Total	187.281

<sup>191</sup> Mahkamah Agung RI, "Laporan Tahunan 2020", <https://www.mahkamahagung.go.id/cms/media/8832> (diakses 20 Oktober 2021).

2) Persidangan Perkara pada kasus pidana

Jumlah perkara pidana yang persidangannya dilaksanakan secara elektronik sepanjang tahun 2020 sebanyak 115.455 perkara. Jumlah tersebut mencapai 57,75% jika dibandingkan dengan keseluruhan perkara pidana non-pelanggaran lalu lintas yang ditangani pengadilan negeri di tahun 2020 yang berjumlah 199.939 perkara. Penyelenggaraan persidangan perkara pidana secara jarak jauh (*teleconference*) dilaksanakan oleh 379 dari 382 pengadilan negeri (99,21%).

Selain itu dari tahun 2019 Mahkamah Agung juga sudah melakukan beberapa inovasi di bidang pelayanan publik yang meliputi:

- a) Aplikasi Asisten Virtual PTSP
- b) Aplikasi Surat Keterangan Elektronik (ERATERANG)
- c) Aplikasi Statistik Perkara Peradilan
- d) Aplikasi Notifikasi Perkara
- e) Aplikasi Informasi Perkara dan Informasi Produk
- f) Aplikasi Antrian Sidang
- g) Aplikasi Verifikasi Data Masyarakat Tidak Mampu
- h) e-Keuangan Perkara
- i) Command Center
- j) Aplikasi PNPB Fungsional
- k) Aplikasi e-Eksaminasi
- l) e-Register
- m) Sistem Persuratan Militer (Siratmil)
- n) Optimalisasi Pelaporan Perkara (OPERA)

Transformasi digital pada lembaga-lembaga penegak hukum pada prinsipnya juga mengubah aparatur penegak hukum. Aparatur pada era baru ini juga harus berubah yakni harus mengerti, memahami dan harus menggunakan berbagai perkembangan teknologi tersebut dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing. Lebih jauh lagi, aparatur harus memanfaatkan segala kemajuan teknologi tersebut, sehingga tujuan utama dari aparatur, yaitu melayani akan tercapai dengan optimal.

Transformasi digital nyatanya juga membawa dampak dalam pelaksanaan penegakan hukum. Digitalisasi membawa perubahan dalam

hal dokumen dan tanda tangan elektronik sebagai alat bukti, perizinan secara elektronik, pelaksanaan sidang elektronik, dan penggunaan aplikasi. Secara lebih rinci masing-masing akan diuraikan di bawah ini.

1) Pembuktian dokumen elektronik

a) Dokumen elektronik pada umumnya

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi Undang-Undang Terorisme, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang merupakan beberapa undang-undang yang telah menyebut mengenai dokumen elektronik pada umumnya. UU ITE kemudian menegaskan bahwa dalam seluruh hukum acara yang berlaku di Indonesia, informasi dan dokumen elektronik serta hasil cetaknya dapat dijadikan alat bukti hukum yang sah.<sup>192</sup>

Dalam bukti elektronik ini, Mahkamah Konstitusi telah menguji dan memutuskan melalui Putusan MK Nomor 20/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa frasa “Informasi Elektronik dan Dokumen Elektronik” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai khususnya frasa “Informasi Elektronik dan Dokumen Elektronik” sebagai alat bukti dilakukan dalam rangka penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, dan/atau institusi penegak hukum lainnya yang ditetapkan berdasarkan undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (3) UU ITE.

UU ITE mengatur informasi dan dokumen elektronik dapat dijadikan alat bukti hukum yang sah, yaitu harus terpenuhinya syarat formil, yaitu:

---

<sup>192</sup> Josua Sitompul, *Cyberspace, Cybercrimes, Cyberlaw: Tinjauan Aspek Hukum Pidana*, (Jakarta: Tata Nusa, 2012).

- (1) Informasi atau dokumen elektronik bukanlah dokumen atau surat yang menurut perundang-undangan harus dalam bentuk tertulis.
- (2) Informasi dan/atau dokumen tersebut harus diperoleh dengan cara yang sah. Bila sebaliknya, maka alat bukti tersebut dikesampingkan oleh hakim atau dianggap tidak mempunyai nilai pembuktian oleh pengadilan

Syarat materil yang harus dipenuhi adalah Informasi dan dokumen elektronik harus dapat dijamin keotentikannya, keutuhannya, dan ketersediaannya pada pasal 6, 15 dan 16 UU ITE.<sup>193</sup> Untuk menjamin terpenuhinya persyaratan materil yang dimaksud, dalam banyak hal dibutuhkan bantuan ahli digital forensik.

Berdasarkan hal tersebut, maka email, file rekaman atas chatting, dan berbagai dokumen elektronik lainnya dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah. Dalam beberapa putusan pengadilan, terdapat putusan-putusan yang membahas mengenai kedudukan dan pengakuan atas alat bukti elektronik yang disajikan dalam persidangan.<sup>194</sup>

#### b) Tanda tangan elektronik

Tanda tangan elektronik adalah tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan, terasosiasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya. Setiap sistem elektronik instansi yang membutuhkan persetujuan atau tanda tangan elektronik dari pejabat yang terkait akan mengirimkan dokumen elektronik kepada sistem Tanda Tangan Elektronik. Sistem Tanda Tangan Elektronik kemudian akan mengirimkan notifikasi ke perangkat yang digunakan oleh pejabat yang bersangkutan dan pejabat tersebut dapat menandatangani secara elektronik dokumen yang telah diterima.

Tanda tangan elektronik berfungsi sebagai alat untuk memverifikasi dan autentikasi atas identitas penandatanganan sekaligus untuk menjamin keutuhan dan keautentikan dokumen. Tanda tangan elektronik mempresentasikan identitas penandatanganan yang diverifikasi berdasarkan data pembuatan tanda tangan elektronik

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Saufa Ata Taqqiya, "Syarat dan Kekuatan Hukum Alat Bukti Elektronik", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl5461/syarat-dan-kekuatan-hukum-alat-bukti-elektronik/> (diakses 21 Oktober 2021).

dimana data pembuatan tanda tangan elektronik dibuat secara unik yang hanya merujuk kepada penandatanganan.

Seperti halnya tanda tangan manual, tanda tangan elektronik bersifat unik dan akan berbeda dengan tanda tangan orang lain, merupakan kombinasi dari fungsi *hash* dan enkripsi dengan metode asimetrik. Fungsi *hash* merupakan fungsi satu arah dan akan menghasilkan nilai unik untuk setiap data yang dimasukkan. Oleh karena itu, jika ada perubahan satu *bit* saja pada konten dokumen maka nilai *hash* yang dihasilkan akan berbeda. Nilai *hash* kemudian di enkripsi menggunakan *private key* untuk selanjutnya nilai dari hasil enkripsi tersebut adalah nilai signature dari suatu dokumen.

Penyelenggara sertifikat elektronik dapat dilakukan oleh penyelenggara Indonesia dan asing ditetapkan mendapat pengakuan dari menteri komunikasi dan informatika. Terdapat beberapa kementerian/lembaga yang menerbitkan sertifikat elektronik yakni Dirjen Pajak, Lembaga Sandi Negara (BSSN), dan IPTEKnet BPPT. tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sama dengan tanda tangan manual juga tanda tangan elektronik memiliki sistem yang lebih aman daripada tanda tangan manual.

## 2) Perizinan elektronik

### a) Undang-undang terkait berbagai perizinan

Berbagai undang-undang mensyaratkan perizinan dari Pemerintah untuk penyelenggaraannya. Izin berarti Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perizinan diperlukan sebagai kontrol pemerintah atas hal-hal yang terbatas sumber dayanya atau perlu diatur pemanfaatannya, termasuk pelarangannya. Andrian Sutedi menyebutnya sebagai adalah untuk melakukan pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait dengan ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan (dalam hal ini pelaku usaha) ataupun oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk memberikan izin. Dari segi pemerintah, perizinan dilakukan untuk melaksanakan peraturan terkait perizinan

dan juga sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.<sup>195</sup> Pada praktiknya, perizinan sangat rumit dan selalu terjadi *interlock* antar kewenangan yang lain diberbagai “sumber kewenangan” atau disebut di kementerian/lembaga, pusat dan daerah.

Pemerintah kemudian berusaha untuk menyatukan proses dalam suatu sistem terpadu, sehingga akan terwujud sistem perizinan yang efektif, efisien, murah dan cepat. Maka dimulai dari DPMPSTP di daerah, mall pelayanan publik, sampai kemudian terbitlah Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS).

- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS).

Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS) adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Dengan terbitnya PP OSS tersebut maka seluruh peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dari pada Peraturan Pemerintah seperti: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah harus mengikuti dan melakukan penyesuaian dengan sistem OSS. Sistem OSS ditujukan untuk percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha serta mempermudah Pelaku Usaha, baik perorangan maupun non perorangan. Untuk mempermudah pendaftaran/pengurusan perizinan kegiatan usaha seperti misalnya Izin Lingkungan, Izin Mendirikan Bangunan, dan lain sebagainya.

Pelayanan PTSP pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disempurnakan menjadi lebih efisien, melayani, dan modern. Salah satunya yang paling signifikan adalah penyediaan sistem Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS). Melalui OSS tersebut, Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran dan mengurus penerbitan Izin Usaha dan penerbitan Izin Komersial dan/atau Operasional secara terintegrasi. Melalui OSS itu pula, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menerbitkan Perizinan Berusaha yang

---

<sup>195</sup> Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

diajukan oleh Pelaku Usaha. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, pemerintah merasa perlu ditetapkannya suatu Peraturan Pemerintah tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Pada pelaksanaannya, akibat kewenangan berbagai K/L yang melekat dan/atau berdasarkan undang-undang yang berbeda, maka pelaksanaannya tidak berjalan dengan optimal. Berbagai hal banyak mengganjal, baik dalam hal persetujuan antar kementerian/Lembaga, maupun antara pusat dan daerah; atau antar daerah dan daerah. Maka kemudian pemerintah menerbitkan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

c) Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja)

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada tanggal 25 November 2021, UU Cipta Kerja dinyatakan harus diperbaiki dalam kurun waktu 2 tahun dikarenakan prosedur pembentukannya dianggap tidak memenuhi persyaratan yang semestinya. Namun, Mahkamah Konstitusi memang tidak menyentuh substansi dari undang-undang ini terutama terkait dengan perizinan, sistem prosedural yang berubah, pengambilan keputusan, dan keputusan di bidang perizinan. UU Cipta Kerja melalui ketentuan-ketentuannya berusaha untuk makin menguatkan arah pembangunan hukum ke depan dalam hal perizinan berusaha yang harus disatukan dalam suatu pengaturan yang terpadu, dalam suatu sistem yang terdigitalisasi sehingga akan mempercepat proses keluarnya/terbitnya suatu perizinan berusaha.

Bila kelak undang-undang ini diperbaiki dan dapat diterbitkan ulang dengan syarat formal yang benar, maka beberapa hal terkait perizinan akan sangat dipermudah. Terutama dasar penetapan perizinan berusaha adalah resiko. Resiko tersebut kemudian diklasifikasi, untuk mempermudah proses pengambilan keputusan kelak. Detail UU Cipta Kerja kemudian turun menjadi 45 Peraturan Pemerintah, 4 Peraturan Presiden dan 4 Peraturan Menteri. 45 Peraturan Pemerintah sudah terbit pada bulan Februari 2021; dan proses mengintegrasikan seluruh peraturan ke dalam sistem digital sedang terus berlangsung.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

OSS telah melalui banyak proses pengembangan hingga saat ini penerbitan izin melalui sistem ini berbasis risiko. Perbedaan sistem ini dengan sistem sebelumnya cukup sederhana. Perizinan Berbasis Risiko mengkategorikan perusahaan berdasarkan tingkat risiko dari kegiatan usaha tersebut. Tingkat risiko pada sistem tersebut dibagi menjadi 4 kategori yaitu rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi.<sup>196</sup>

Perizinan Berusaha Berbasis Risiko diterbitkan OSS berdasarkan beberapa faktor, seperti tingkat risiko, peringkat skala kegiatan usaha, dan luas lahan sebagaimana tercantum pada lampiran peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Memiliki NIB merupakan persyaratan untuk bisa mengurus izin usaha lainnya. Izin usaha lain yang diperlukan adalah izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan, dan IMB di lokasi bisnis. Setelah itu, jika diperlukan pelaku usaha dapat mendaftar untuk mendapatkan izin komersial atau operasional. Izin ini diberikan pada pelaku usaha yang telah memenuhi standar, sertifikasi, perizinan, dan/atau registrasi barang/jasa sesuai dengan tipe usaha yang dikomersialisasikan melalui sistem OSS.

- 1) Sidang melalui *interface electronic* berjarak
  - a) Sidang dalam lingkup lembaga yudisial Mahkamah Agung
    - (1) Pendaftaran perkara melalui elektronik

Mahkamah Agung sudah mempunyai terobosan sejak dua tahun lalu untuk perkara perdata, perdata agama, tata usaha militer dan tata usaha negara yang memanfaatkan teknologi untuk persidangan. Untuk pencari keadilan dengan perkara jenis itu, gedung pengadilan bukan satu-satunya yang harus dituju, melainkan dapat juga mengakses aplikasi peradilan elektronik atau e-Court. Bahkan yang terbaru, Mahkamah Agung telah menambahkan

---

<sup>196</sup> BKPM RI, "Pengenalan OSS Berbasis Risiko", BKPM RI, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/pengenalan-tentang-oss-berbasis-risiko>.

fitur untuk upaya banding.<sup>197</sup> Kemudian Mahkamah Agung setahun kemudian meluncurkan e-Litigasi yang pertama diberlakukan untuk lingkungan peradilan umum, agama dan tata usaha negara.

(2) Sidang menggunakan sarana elektronik

Pandemi Covid-19, mengubah dan/atau mempercepat semua perubahan dari manual ke digitalisasi, termasuk acara persidangan. Namun memang perubahan yang terjadi tidak bisa secara serta merta dilakukan pada semua hal karena masih harus memperhatikan berbagai ketentuan yang diatur dalam hukum acara, misalnya KUHAP yang mengharuskan/ mewajibkan kehadiran di ruang sidang secara fisik. Tetapi Mahkamah Agung tetap berupaya yaitu dimulai dengan pelaksanaan persidangan melalui telekonferensi guna melindungi tersangka/terdakwa dari ancaman penyebaran COVID-19, Mahkamah Agung melakukan perjanjian kerjasama dengan Kejaksaan Agung serta Kementerian Hukum dan HAM pada April 2020.<sup>198</sup>

KUHAP mengatur dalam pasal 154, 159 dan 196 terdakwa, saksi serta ahli yang dinyatakan dalam sidang untuk hadir secara langsung, 'langsung' tersebut adalah secara fisik. Selain itu Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur persidangan dihadiri tiga orang hakim dibantu panitera serta mewajibkan penuntut umum dan terdakwa untuk hadir.

Mahkamah Agung kemudian menerbitkan Perma Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan Secara Elektronik. Perma ini menjadi dasar hukum

---

<sup>197</sup> Eko Ari Wibowo, "Ini Dasar Hukum Persidangan Secara Daring yang Ditetapkan Mahkamah Agung", Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/1400670/ini-dasar-hukum-persidangan-secara-daring-yang-ditetapkan-mahkamah-agung/full&view=ok>, diakses 21 Oktober 2021.

<sup>198</sup> *Ibid.*

pelaksanaan persidangan secara elektronik bagi perkara pidana, pidana militer dan jinayat. Perma mengatur beberapa aspek hukum acara, pertama-tama mengenai ruang sidang secara elektronik yang didefinisikan sebagai ruang sidang di pengadilan yang meliputi kantor kejaksaan, rutan/lapas atau tempat lain yang ditetapkan oleh majelis hakim dengan ketentuan semua peserta sidang harus terlihat di layar monitor dengan terang dan suara yang jelas. Kemudian untuk mengikuti persidangan daring, penyidik, penuntut, pengadilan, terdakwa, penasihat hukum, saksi, ahli Rutan dan Lapas harus memiliki akun yang terverifikasi. Sementara dokumen administrasi pun disampaikan secara elektronik dengan disimpan dan dikelola dalam sistem informasi pengadilan.

Meski hakim tidak secara langsung bertatap muka dengan terdakwa, saksi mau pun ahli, keterangan yang diberikan pihak-pihak itu dalam persidangan elektronik ditegaskan mempunyai nilai pembuktian yang sama. Persidangan daring dilakukan dengan alasan antara lain terjadi bencana alam, wabah penyakit, keadaan yang ditetapkan pemerintah sebagai keadaan darurat atau keadaan lain yang menurut majelis hakim dengan penetapan perlu persidangan secara elektronik.

Sementara untuk teknis sidang, Perma mengatur pemanggilan persidangan sepekan sebelum sidang disampaikan ke domisili elektronik melalui pos elektronik, aplikasi perpesanan atau pesan singkat. Domisili elektronik adalah domisili para pihak berupa alamat surat elektronik dan/ atau nomor telepon seluler yang telah terverifikasi. Kemudian ruang terdakwa dalam mengikuti persidangan hanya boleh dihadiri terdakwa, penasihat hukum, petugas rutan/lapas dan petugas IT. Sementara saksi dan ahli dapat diperiksa di kantor penuntut, pengadilan atau kedutaan/konsulat apabila berada di luar negeri. Meski hakim tidak

secara langsung bertatap muka dengan terdakwa, saksi maupun ahli, keterangan yang diberikan pihak-pihak itu dalam persidangan elektronik ditegaskan mempunyai nilai pembuktian yang sama.

b) Sidang dalam lingkup lembaga yudisial Mahkamah Konstitusi

Pada awal pandemi di bulan Maret 2020, MK sempat menghentikan persidangan secara luring, karena beberapa hal masih sangat tidak jelas dan situasi cukup mencekam. Pada tanggal 28 April 2020, MK sudah kembali memulai sidang pengujian Perppu 1 Tahun 2020. Sidang menggunakan video conference, yaitu fasilitas yang dimiliki oleh MK di banyak tempat, terutama di universitas-universitas di berbagai daerah. Tetapi kemudian dalam perkembangannya, sidang sidang MK juga menggunakan fasilitas *teleconference* yang lain.

Dalam perkembangannya, di awal pandemi dan di awal sidang-sidang *online* di MK, Hakim tetap berada di rumah dan persidangan memakai fasilitas Zoom. Dasar hukum praktik tersebut terdapat pada Peraturan Mahkamah Konstitusi No 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengajuan Permohonan Elektronik (*Electronic Filing*) dan Pemeriksaan Persidangan Jarak Jauh (*Video Conference*). Kemudian MK mengubah tata beracaranya dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi No 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Pasal 23 ayat (1) PMK Nomor 2 Tahun 2021 tersebut mengatur bahwa pemberian keterangan dapat disampaikan kepada Mahkamah: a. secara langsung di persidangan; b. secara luring (*offline*); dan secara daring (*online*) atau media elektronik lainnya. Selain itu terdapat juga Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Persidangan Jarak Jauh.

Seluruh contoh-contoh di atas menunjukkan arah dan strategi pembangunan sarana dan prasarana hukum ke depan. Evaluasi secara terus menerus perlu dilakukan terhadap penggunaan TIK selama ini dalam berbagai aspek

penyelenggaraan negara. Ke depannya, perlu terus diusahakan terjadinya efisiensi dari pemanfaatan sistem elektronik dalam penyelenggaraan negara untuk menghasilkan manfaat yang maksimal utamanya bagi masyarakat luas.

## **E. Pendidikan Hukum<sup>199</sup>**

### **1. Arah Pembangunan Pendidikan Hukum**

Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra berpendapat bahwa Ilmu/Pendidikan hukum merupakan sub-sistem tersendiri dalam sistem hukum bersama-sama dengan sub-sistem lainnya seperti Masyarakat Hukum, Budaya Hukum, Filsafat Hukum, Ilmu/Pendidikan Hukum, Konsep Hukum, Pembentukan Hukum, Bentuk Hukum, Penerapan Hukum, Dan Evaluasi Hukum. Ilmu hukum merupakan penjabaran, pengujian, dan pengembangan teori- teori hukum yang berasal dari komponen filsafat hukum. Tujuan dari penjabaran dan pengembangan itu berkaitan erat dengan dimensi-dimensi utama ilmu hukum, yaitu dimensi ontologis, epistemologi, dan dimensi aksiologisnya. Dalam kaitannya dengan dimensi terakhirnya, ilmu hukum dipandang satu kesatuan dengan pendidikan hukum. Fungsi utamanya adalah sebagai media penghubung antara dunia rasional (sollen) dengan dunia empiris (sein). Melalui kedua dimensi ini, ilmu dan pendidikan hukum dapat menghubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara membangun konsep-konsep hukum.

Berbagai persoalan hukum yang mengemuka saat ini seperti korupsi yang sudah merajalela, tidak dapat terlepas dari aspek pendidikan, utamanya perguruan tinggi hukum. Hasil dari penelitian di KPK, misalnya menunjukkan 80% dari koruptor merupakan lulusan universitas. Padahal dalam salah satu pidatonya, Mohammad Hatta menyampaikan bahwa misi pendidikan di perguruan tinggi adalah membentuk orang yang berkarakter yaitu orang yang bertanggung jawab. Perguruan tinggi adalah tempat mempelajari kebenaran. Temuan KPK di atas mengindikasikan bahwa misi

---

<sup>199</sup> Bagian ini disadur dari Bayu Dwi Anggono “Sistematika Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021” (ceramah disampaikan dalam Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 dengan Narasumber tanggal 30 September 2021 di Jakarta), dan Bagir Manan, “Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Pendidikan Hukum” (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 8 November 2021 di Jakarta).

perguruan tinggi ini belum tercapai atau belum menghasilkan manusia-manusia dengan kualitas yang diharapkan.

Dalam berbicara mengenai pembangunan pendidikan hukum, perlu selalu diingat kedudukan strategis dari pendidikan hukum, di mana orang-orang yang menjabat profesi-profesi terkait hukum merupakan *output* dari sistem pendidikan hukum yang ada saat ini di Indonesia. Keterlibatan sarjana hukum dapat ditemukan baik pada: Pertama, proses pembentukan hukum di mana para sarjana hukum menjadi anggota DPR/DPD/DPRD, pegawai pada biro-biro hukum yang ada di instansi pemerintah, baik di pusat maupun daerah; Kedua, proses penegakan hukum di mana para sarjana hukum menduduki posisi-posisi pada institusi-institusi penegakan hukum yang ada seperti kepolisian, kejaksaan, komisi negara independen, pengadilan; Ketiga, dalam memberikan dukungan penegakan hukum yang demokratis di mana para sarjana hukum dapat berperan pada komisi negara independen, pengawas eksternal Lembaga penegak hukum, menjadi advokat, melakukan perlindungan saksi/korban, melakukan advokasi untuk hukum yang lebih baik dan sebagainya.

Persoalan pendidikan hukum yang pertama-tama terdapat pada persoalan terkait institusi perguruan tinggi. Pertama, saat ini terjadi birokratisasi dalam kehidupan pengelolaan perguruan tinggi. Birokratisasi ini menjadi tantangan terhadap salah satu esensi tradisi perguruan tinggi yaitu otonomi perguruan tinggi. Esensi dari otonomi adalah kemandirian. Tetapi yang terjadi saat ini adalah birokratisasi perguruan tinggi mengakibatkan begitu banyak energi yang tersedot pada persoalan administratif dan semakin mengesalkan perhatian kepada riset. Secara institusional, terjadi perubahan yang besar di mana pada awal kemerdekaan, Perguruan Tinggi dikelola oleh satu kementerian tersendiri sedangkan saat ini pengelolaan perguruan tinggi hanya menjadi satu direktorat jenderal dari suatu kementerian.

Kedua, perguruan tinggi saat ini hidup di menara gading. Tidak banyak partisipasi perguruan tinggi dalam persoalan publik yang dihadapi saat ini, kecuali jika unsur perguruan tinggi tersebut ditunjuk sebagai pejabat. Perguruan tinggi tampak mengasingkan diri dari kehidupan masyarakat. Padahal seyogyanya, para akademisi harus ikut berbicara bahkan menyumbang pemikiran terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi oleh

masyarakat sesuai dengan basis keilmuan yang dimiliki.

Bayu Dwi Anggono kemudian mengemukakan bahwa beberapa kelemahan dari pendidikan hukum pada era reformasi adalah sebagai berikut:

- 1) Mahasiswa hukum disodorkan sebuah nilai yang sudah ada dalam teks peraturan perundang-undangan. Konsepsi aturan hukum tertulis adalah sama dengan kebenaran dan keadilan;
- 2) Pendidikan hukum diarahkan untuk melahirkan pekerja-pekerja hukum guna menyuplai kantor-kantor notaris, pengacara, dan bagian hukum di sebuah perusahaan;
- 3) Sebagai pekerja hukum mereka dianggap sudah sangat memadai apabila dibekali keterampilan merancang kontrak, surat gugatan, atau peraturan perusahaan;
- 4) Mahasiswa hukum dididik tidak lain untuk memenuhi dan melayani kepentingan pasar, lulusan yang dihasilkan cenderung legalistik.

Pola pendidikan hukum sebagaimana digambarkan di atas rupanya tidak jauh berubah dari gambaran pendidikan hukum berpuluh tahun silam yang dikritik oleh Mochtar Kusumaatmadjda. Mochtar mengemukakan bahwa warisan pendidikan hukum Belanda hanya bertujuan mendidik para sarjana hukum menjadi “tukang” (*craftmanship*) yang tidak mampu menganalisis perubahan-perubahan dalam masyarakat dan menemukan solusi dari masalah penerapan hukum di dalam masyarakat.<sup>200</sup>

Pola pendidikan hukum semacam ini tidak akan mampu menjawab tantangan yang akan datang di era digital. Kehadiran *Artificial Intelligence*, misalnya, akan turut mempengaruhi berbagai praktik dunia hukum. Beberapa penelitian menunjukkan bagaimana AI digunakan dalam *augmenting research* dan review perjanjian, perancangan dokumen-dokumen hukum, *due diligence*, analisis data-data hukum, otomasi pengelolaan kasus di pengadilan, pelayanan kekayaan intelektual, dan digitalisasi proses pembayaran. Berbagai aplikasi layanan hukum juga terus dikembangkan dengan cepat menggunakan fitur-fitur semacam ini. Pendidikan hukum karenanya harus juga mampu menyiapkan sarjana-sarjana hukum yang melek teknologi dan menggunakan teknologi untuk meningkatkan kualitas hukum dan layanan hukum.

---

<sup>200</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2019), Hlm. 50.

Sebagai bagian dari pembangunan nasional, pembangunan pendidikan hukum tidak dapat terlepas dari tanggung jawab konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini adalah misi sosial bagi seluruh sektor pembangunan, khususnya di bidang hukum. Segala kegiatan pembangunan di bidang hukum adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bertolak dari misi besar dan tantangan zaman yang telah diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa visi pendidikan hukum di Indonesia harus diarahkan kepada perwujudan “Ahli Hukum Yang Bermoral, Memiliki Visi Tentang Keadilan Dan Menguasai Teknologi Informasi” yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Ahli hukum/*jurist* harus memiliki pemahaman dan penguasaan yang baik tentang hukum;
- 2) Ahli hukum yang bermoral memiliki kecenderungan terhadap yang hanif, berpihak kepada kebenaran, akan selalu lurus dalam menjalankan profesinya dan menghindari tindakan-tindakan yang mengarah kepada penyalahgunaan wewenang;
- 3) Ahli hukum yang bervisi keadilan memiliki kepekaan sosial dan rasa empati. Dengan kepekaan itu, seorang ahli hukum dituntut untuk dapat melakukan pembelaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan;
- 4) Ahli Hukum menguasai teknologi informasi yaitu ahli hukum dituntut dapat menggunakan teknologi informasi oleh sarjana hukum dalam menjalankan profesinya.

## **2. Strategi Pembangunan Pendidikan Hukum**

Strategi pembangunan pendidikan hukum perlu memperhatikan 2 (dua) aspek yang yaitu aspek keilmuan dan aspek persiapan profesi. Sekitar tahun 1990-an, salah satu kritik terhadap pendidikan hukum disebabkan karena pendidikan hukum terlalu menekankan penguasaan hukum sebagai ilmu/teori hukum saja sehingga pada praktiknya, banyak sarjana hukum tidak mengerti bagaimana hukum diterapkan. Masukan yang diberikan pada saat itu adalah perlunya memasukkan aspek-aspek profesional seperti

pendidikan klinik, pendidikan teknik perancangan peraturan perundang-undangan, teknik perancangan perjanjian, dan sebagainya.

Perkembangan pendidikan profesi hukum ini berhasil berkembang namun justru timbul kesan bahwa aspek ilmu hukum justru tercecceh. Yang menarik adalah, hari-hari ini pola pendidikan hukum justru kembali ke tradisi lama yaitu kembali menekankan aspek ilmu hukum saja. Berbagai mata kuliah keprofesian walaupun ada, seringkali belum dikembangkan sesuai dengan kebutuhan yang relevan pada masa kini. Kemampuan menganalisis kasus harus ditingkatkan dengan cara memperkenalkan calon sarjana pada ilmu-ilmu non-hukum (ilmu sosial).<sup>201</sup> Dengan demikian lulus pendidikan hukum akan mampu menjadi lulusan yang dapat menganalisis masalah hukum dalam arti luas termasuk dari perspektif ilmu lainnya (ekonomi, sosiologi, politik) dan menjadi pelopor pembaharuan hukum dalam masyarakat.

Hal yang penting diperhatikan juga dalam pengembangan strategi hukum adalah perlunya penekanan pada pendidikan etika, baik etika hukum maupun etika umum lainnya. Pendidikan keterampilan teknis tanpa disertai pendidikan tanggung jawab profesional dan etika adalah sangat berbahaya.<sup>202</sup> Setiap profesi akan menempatkan ahli yang bersangkutan dalam suatu keadaan istimewa, baik karena kekuasaan yang dipercayakan kepadanya (misalnya hakim dan jaksa), maupun karena nasib dari orang yang dipercayakan kepadanya (misalnya advokat). Dalam hal ini, diperlukan semacam pengamanan bagi pemegang profesi hukum terhadap kemungkinan penyalahgunaan fungsi atau jabatan di mana hal ini tidak selalu dapat dicapai melalui peraturan perundang-undangan.<sup>203</sup> Hingga tahap tertentu, memang hukum pidana dan hukum administrasi negara dapat memberikan perlindungan, tetapi ini hanya terbatas pada tindakan-tindakan manusia yang nyata. Padahal, perbuatan-perbuatan merugikan yang dilakukan profesi hukum tidak selalu merupakan tindakan nyata atau walaupun nyata, tidak mudah ditemukan kualifikasi dan pembuktiannya sebagai tindakan yang melanggar hukum.

Karena itu, persoalan perlindungan kepentingan umum dan perorangan yang mencari keadilan selain harus diamankan melalui peraturan perundang-undangan, juga dikembalikan pada aturan-aturan hidup manusia yang tidak

---

<sup>201</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, Hlm. 51.

<sup>202</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, *Op.cit.*, Hlm. 67.

<sup>203</sup> *Ibid.*, Hlm. 70.

tertulis, yang bersumber pada hati nuraninya sendiri, yaitu etika, moral, dan agama. Karena itulah pengajaran tanggung jawab profesional dan etika dalam rangka pendidikan hukum sangat penting dilakukan.

Dengan memperhatikan aspek-aspek di atas, maka strategi pembangunan pendidikan hukum meliputi:

- 1) Pembaharuan Sistem Pendidikan dan Pengajaran (kurikulum, metode pembelajaran, bahan ajar, Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum, Praktik Kerja Lapangan, Program Continuing Legal Education (CLE))
- 2) Penguatan Sumber Daya Manusia (Rekrutmen, Penelitian/Publikasi, Pendidikan Khusus/Keahlian, Fellowship, Pemagangan, dan Studi Banding, Asosiasi Pengajar, Public Lecture).
- 3) Revitalisasi Kelembagaan: Lembaga Penelitian dan Pusat Studi, Laboratorium Hukum, Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum, Organisasi Kemahasiswaan.
- 4) Penguatan Informasi, Jaringan, dan Kerjasama.
- 5) Penguatan Kelembagaan Penjamin Mutu.
- 6) Penegakan Kode Etik.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Pembangunan hukum nasional diarahkan pada proses penataan dan pembentukan suatu sistem hukum nasional. Dalam artian, untuk mewujudkan hukum nasional yang berkeadilan, berkepastian hukum dan berkemanfaatan tentu harus melakukan penataan dan pembentukan hukum positif atau peraturan perundang-undangan; kaidah atau nilai-nilai hukum adat, agama dan kebiasaan; yurisprudensi; dan perjanjian Internasional. Pembangunan hukum nasional harus meminimalisir resistensi yang berpotensi mempengaruhi pembentukan dan penerapan hukum itu sendiri, baik dalam pendekatan substantif, struktur atau kelembagaan, budaya, sarana dan prasarana, serta mempertimbangkan kebutuhan hukum dan tantangan di masa mendatang dalam menghadapi globalisasi dan perubahan zaman yang semakin dinamis.

Pembangunan hukum nasional haruslah berpijak pada nilai-nilai yang berasal dari budaya Indonesia sendiri. Oleh karena itu, landasan terpenting yang dipergunakan untuk menjelaskan nilai-nilai dasar bagi pembentukan hukum nasional tidak lain adalah Pancasila yang mengandung lima sila atau nilai dasar. Lima nilai dasar ini dianggap sebagai cerminan sejati dari budaya bangsa Indonesia yang plural. Artinya, lima nilai dasar itu menjadi sumber asas-asas hukum nasional, sekaligus basis ideal (spiritual) untuk menentukan suatu norma hukum.

Selain itu, pembangunan hukum bukanlah sesuatu yang dapat berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dan bersinergi dengan pembangunan di bidang lainnya, serta harus bersifat menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap, dan berkelanjutan yang selaras dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Politik hukum yang demikian akan menjadikan Indonesia sebagai negara yang bukan saja maju, adil dan makmur tetapi juga mandiri sehingga mampu mewujudkan kehidupan bangsa yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri.

Pemikiran para ahli mengenai berbagai isu strategis mengenai tatanan hukum nasional serta arah dan strategi pembangunan hukum nasional dituangkan dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2021. Di dalam penyusunan DPHN sangat disadari masih belum sempurna dan terdapat kekurangan, baik dalam proses penyusunan, penguangan, maupun substansinya. Namun demikian sebagai *the living document*, DPHN terbuka

untuk terus diperbaiki dan dikembangkan agar dapat menjadi pijakan bagi pengembangan sistem hukum nasional ke depan yang lebih efektif dan adaptif terhadap dinamika hukum yang terjadi di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Muh. Tang. “Perspektif Governance dalam Memahami Perubahan Manajemen Pemerintahan” *Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik* (2016).
- Adolf, Huala. “Pengaruh Hukum Internasional terhadap Hukum Nasional” (ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 yang dilaksanakan tanggal 21 Oktober 2021 di Jakarta).
- Ali, HA Mukti. *Etika Agama dalam Pembentukan Kepribadian Nasional* (Yogyakarta: Yayasan An-Nida, 1969).
- Amirulloh, Muhammad . “Transformasi Digital dalam Pembangunan Hukum Nasional” (ceramah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).
- Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020).
- . “Politik Hukum Penataan Peraturan Perundang-Undangan (Proses Pembentukan dan Kelembagaan)” (ceramah disampaikan dalam Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 dengan Narasumber tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).
- Agustine, Oly Viana. “Keberlakuan Yurisprudensi pada Kewenangan Pengujian Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 3* (2018).
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana – Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta:Kencana, 2014).
- . *Tindak Pidana Mayantara “Perkembangan Kajian Cyber di Indonesia”* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Asy’ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali. *Model Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi, dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi, 2013)

- Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2019).
- Attamimi, A. Hamid S. *Fungsi Ilmu Perundang-Undangan dalam Pembentukan Hukum Nasional* dalam MariaFarida Indrati, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamim: "Gezetsgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan"* (Depok: Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021).
- Azizy, A. Qodri. *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum* (Yogyakarta: Gama Media, 2002).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020* (Jakarta: BPHN, 2020).
- *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum Tidak Tertulis* (Jakarta: BPHN, 2019).
- *Peningkatan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992).
- *Seminar Hukum Nasional ke-VI tahun 1994 Buku I* (Jakarta: BPHN, 1994).
- Bakri, Muhammad. "Unifikasi dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi dalam UUPA)", *Jurnal Kertha Patrika Volume 33 No.1* (2008).
- Biro Hukum dan Humas Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, *Himpunan Yurisprudensi Sampai dengan Tahun 2018 Edisi Pertama* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2018).
- BKPM RI, *Pengenalan OSS Berbasis Resiko*, BKPM RI, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/pengenalan-tentang-oss-berbasis-risiko>.
- Boy. *Listyo Sigit Berkomitmen Mengubah Perspektif Negatif Masyarakat Terhadap Polri, Simak Kalimatnya*, JPNN, <https://www.jpnn.com/news/listyo-sigit-berkomitmen-mengubah-persepsi-negatif-masyarakat-terhadap-polri-simak-kalimatnya?page=3> (diakses 20 Oktober 2021).
- Davidson, Jamie S. *et.al. Adat dalam Politik di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010).
- Departemen Penerangan RI. *Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN): Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1988).

- Dewi, Retia Kartika. “Soal Wacana PNS Kerja dari Rumah di 2020 Ini Penjelasan Kemenpan-RB”, Kompas, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/11/26/114506265/soal-wacana-pns-kerja-dari-rumah-di-2020-ini-penjelasan-kemenpan-rb?page=all> (diakses 12 September 2021).
- Dhyiya, Windi Anisa. *Skripsi Agama Langit dan Agama Bumi dalam Pandangan Para Penulis Muslim di Indonesia (1962 -2015)*, (UIN Syarif Hidayatullah: Jakarta, 2019).
- Elnizar, Norman Edwin. “Artificial Intelligence dalam Industri Hukum, Menyongsong Masa Depan Dunia Hukum Tanpa Hakim dan Lawyer”, Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ac7289c0b372/artificial-intelligence-dalam-industri-hukum--menyongsong-masa-depan-dunia-hukum-tanpa-hakim-dan-lawyer> (diakses 10 September 2021).
- Griffiths, John. “What is Legal Pluralism?”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law Volume 18 Number 24* (1986).
- Guria, A. OECD Secretary General, “Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress”, OECD Home, <https://www.oecd.org/governance/opennessandtransparencypillarsfordemocracytrustandprogress.htm> (diakses pada 28 Desember 2021)
- Hadikusuma, Hilman. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Edisi Revisi (Bandung: Mandar Maju, 2014).
- Harijanti, Susi Dwi. “Politik Hukum Kelembagaan (Negara)” (ceramah disampaikan pada Forum Dialog di Daerah Kelompok Kerja Penyusunan DPHN Tahun 2021 tanggal 11 November 2021 di Bandung).
- Haris, Subhan. “Governance: Perubahan Paradigma Pada Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Sosial Filsafat dan Komunikasi Volume XIII Nomor 01* (2019).
- Hartono, Sunaryati. *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung:Alumni, 1991).
- Irianto, Sulistyowati. “Sejarah dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum dan Konsekuensi Metodologisnya”, dalam Tim HuMa, *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan* Interdisiplin, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2005).

- Jati, Wasisto Raharjo. "Cyberspace, Internet, dan Ruang Publik Baru: Aktivisme", *Jurnal Pemikiran Sosiolog Volume 3 Nomor 1* (2016).
- Kamil, H. Ahmad dan M.Fauzan. *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2008).
- Kejaksaan RI, "Profil Kejaksaan 2025", Kejaksaan RI, [https://www.kejaksaan.go.id/reformasi\\_birokrasi.php?section=8&idkat=8](https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=8&idkat=8) (diakses 20 Oktober 2021).
- Kementerian Keuangan. "Ini Keahlian Manusia yang Tidak Bisa Digantikan Robot", Kementerian Keuangan RI, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-keahlian-manusia-yang-tidak-bisa-digantikan-robot/> (diakses 10 September 2021).
- Koentjaraningrat. *Pengantar Antropologi* (Jakarta: UI Press, 1964).
- Koesnoe, Moh. *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga University Press, 1979).
- Kunker, Mirjam dan Yuksel Sezgin. "The Unification of Law and the Postcolonial State: The Limits of State Monism in India and Indonesia", *American Behavioural Scientist Vol 60 No.8* (2016):
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: PT Alumni, 2002).
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Alumni, 2004).
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Binacipta, 1976).
- , *Pengantar Hukum Internasional* (PT. Alumni, Bandung, 2003).
- Liani, Salsabela. "Mengenal Era Disrupsi (Disruption Era) dan Strategi Menghadapinya", Ruang Kerja, <https://www.ruangkerja.id/blog/perhatikan-hal-hal-ini-untuk-bertahan-di-era-disrupsi-disruption-era> (diakses 8 September 2021).
- Lotulung, Paulus Effendi. *Peranan Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1997).
- Madril, Oce. "Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembangunan Hukum Nasional" (Ceramah disampaikan dalam Rapat Kelompok Kerja Penyusunan DPHN Tahun 2021 dengan Narasumber tanggal 30 September 2021 di Jakarta).

- Mahkamah Agung RI. "Laporan Tahunan 2020", <https://www.mahkamahagung.go.id/cms/media/8832> (diakses 20 Oktober 2021).
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998).
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997).
- Manan, Bagir. "Refleksi dan Proyeksi Pembanduan Pendidikan Hukum" (Ceramah disampaikan dalam Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 pada tanggal 11 November 2021 di Jakarta).
- Nala , I Gusti Ngurah dan IGK Adia Wiratmadja. *Murddha Agama Hindu*, (Denpasar, Upada Sastra, 1995).
- NN, "Apa itu Transformasi Digital", Republika, <https://www.republika.co.id/berita/qq28tn3717000/apa-itu-transformasi-digital> (diakses tanggal 2 Desember 2021).
- NN. "IDC Reveals 2021 Worldwide Digital Transformation Predictions; 65% of Global GDP Digitalized by 2022, Driving Over \$6.8 Trillion of Direct DX Investments from 2020 to 2023", IDC, <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS46967420> (diakses tanggal 2 Desember 2021).
- NN. "Sejarah JDIHN", JDIHN.go.id (diakses pada 31 Desember 2021).
- Noer, Kautsar Azhari . "Agama Langit versus Agama Bumi: Sebuah Telaah atas Klasifikasi Agama-Agama", *Titik Temu, Jurnal Dialog Peradaban* 3 No. 2 (2011).
- Nurbaningsih, Enny. "Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional" (Sambutan disampaikan pada pembukaan Focus Groups Discussion Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional tanggal 9 November 2016 di Jakarta).
- Nursadi, Harsanto. "Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Aparatur Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional" (Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 yang dilaksanakan tanggal 8 November 2021 di Jakarta).
- Parkinson, Patrick. *Tradition and Change in Australian Law* (Canada: Thomson Reuters, 2012).

- Purwadi, Hari. "Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Budaya Hukum" (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tanggal 8 November 2021 di Jakarta).
- Putro, Dwi Widodo. "Disrupsi dan Masa Depan Profesi Hukum", *Mimbar Hukum Volume 32 Nomor 1* (2020).
- Rachman, Irfan Nur. *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional* (Depok: Rajawali Press, 2020).
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).
- . *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008).
- . *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- Ramadhan, Ardito. *Polri telah Terapkan 15 Aplikasi Pelayanan Publik Semudah Memesan Piza*, Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/16/13332401/polri-telah-terapkan-15-aplikasi-pelayanan-publik-kapolri-semudah-memesan?page=2> (diakses 20 Oktober 2021).
- Reksodiputro, B. M. "Dokumentasi Hukum dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional" (Makalah dibacakan pada Seminar Hukum Nasional III tahun 1974 di Surabaya, 1974).
- Riyanto, Galuh Putri. "Jumlah Pengguna Internet Indonesia 2021 Tembus 202 Juta", Kompas.com, <https://tekno.kompas.com/read/2021/02/23/16100057/jumlah-pengguna-internet-indonesia-2021-tembus-202-juta> (diakses 10 September 2021)
- Rizkinaswara, Leski. "Akselerasi Transformasi Digital dalam Roadmap Digital Indonesia 2021-2024", Kementerian Komunikasi dan Informasi RI, <https://aptika.kominfo.go.id/2021/07/akselerasi-transformasi-digital-dalam-roadmap-digital-indonesia-2021-2024/> (diakses 2 Desember 2021).
- Rohaedi, Edi. "Jurisprudence Position in the Common and Civil Laws", *Journal of Humanities and Social Studies Volume 2 Number 2* (2018).
- Rosidin, "Mengenal Keterbukaan Informasi Publik (#1): Sejarah dan Pijakan Konstitusi", Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://www.kemenag.go.id/read/mengenal-keterbukaan-informasi-publik-1-sejarah-dan-pijakan-konstitusi-xkng7> (Diakses 10 Desember 2021).

- Safitri Myrna A. (Ed.). *Untuk Apa Pluralisme Hukum?* (Jakarta: Epistema Institute dan Huma Forest Peoples Programme),
- Said, Umar. *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2009).
- Sandria, Feri. “Bukan Menakuti, 5 Jutaan Pekerjaan Diganti Robot”, CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210309142317-4-228937/bukan-menakuti-5-tahun-lagi-jutaan-pekerjaan-diganti-robot> (diakses 10 September 2021).
- Sembiring, Lidya Julita. “Tanpa Sadar ini Deretan PNS yang Sudah Diganti “Jarvis”, Kompas, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211203070224-4-296306/tanpa-sadar-ini-deretan-pns-yang-sudah-diganti-jarvis/2> (diakses 5 Desember 2021).
- Shomad, Abd. “Refleksi Dan Proyeksi Hukum Agama dalam Pembangunan Hukum Nasional” (Makalah disampaikan pada kegiatan Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).
- Simanjuntak, Enrico. “Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi Volume 16 Nomor 1* (2019).
- Simbolon, Maringan Masri. *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004).
- Sitompul, Josua. *Cyberspace, Cybercrimes, Cyberlaw: Tinjauan Aspek Hukum Pidana*, (Jakarta: Tata Nusa, 2012).
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Catatan tentang Psikologi Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 1979).
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia – Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015).
- Soepomo, R. *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari* (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1952).
- Subiyanto, A.E. “Yurisprudensi dalam Putusan MK”, Mahkamah Konstitusi RI, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10837> (diakses 8 September 2021).
- Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung: Sinar Baru, 1983).

- Sudiyat, Iman. *Asas-asas Hukum Adat: Bekal Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1985).
- Suteki. *Masa Depan Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2015).
- Sukirno. “Hukum Adat: Refleksi, Proyeksi, dan Strategi dalam Pembangunan Hukum Nasional Berbasis Pancasila” (ceramah disampaikan dalam Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional tanggal 21 Oktober 2021 di Jakarta).
- “Politik Hukum Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis dalam Peraturan Perundang-Undangan Sejak Masa Penjajahan Belanda Hingga Sekarang” (makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional “Pemberdayaan Hukum Tak Tertulis Dalam Perundang-undangan” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, tanggal 27 Juni 2019 di Jakarta).
- *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat* (Jakarta:Kencana, 2018).
- Sumardjono, Maria S.W. *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018).
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi. *Sebuah Gagasan tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Unika Atmajaya, 2017).
- “Pengaruh Perkembangan Global Terhadap Pembangunan Substansi Hukum” (ceramah disampaikan pada *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 27 Oktober 2021 di Jakarta).
- Sutedi, Andrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Syamsudin, M. *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012).
- Tamanaha, Brian J. *Legal Pluralism Explained : History, Theory, Consequences*, (New York: Oxford University Press, 2021).
- Taqqiya, Saufa Ata. “Syarat dan Kekuatan Hukum Alat Bukti Elektronik”, Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl5461/syarat-dan-kekuatan-hukum-alat-bukti-elektronik/> (diakses 21 Oktober 2021).
- Usfunan, Jimmy Z. “Sistematika DPHN 2021 dan Refleksi & Proyeksi Hukum Adat, dan Hukum Agama dalam pembangunan hukum nasional 2025 – 2045”

(ceramah disampaikan dalam kegiatan Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 30 September 2021 di Jakarta).

Wahyuni, Della Sri. "Pluralisme Hukum dalam Pembangunan Hukum Masa Depan: Masalah dan Tantangan ke Depan" (Makalah dipresentasikan pada sesi panel dalam Konferensi Asosiasi Filsafat Hukum Nasional (AFHI) ke-3 di Universitas Airlangga Surabaya, 27-28 Agustus 2013).

Wendy, Harcourt. "Globalization of The Economy An International Gender Perspective", *Fokus on Gender Vol. 2 No. 3* (1994).

Westerman, George, Didier Bonnet, Andrew McAfee. "The Nine Elements of Digital Transformation," *MIT Sloan Management Review* 55 (2014).

Westerman, George et al.. "Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations," *MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting* (2011).

Wibowo, Basuki Rekso. "Refleksi Dan Proyeksi Pembangunan Peradilan Dalam Pembangunan Hukum Nasional" (ceramah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021 tanggal 8 November 2021 di Jakarta).

Wibowo, Eko Ari. "Ini Dasar Hukum Persidangan Secara Daring yang Ditetapkan Mahkamah Agung", *Tempo.co*, <https://nasional.tempo.co/read/1400670/ini-dasar-hukum-persidangan-secara-daring-yang-ditetapkan-mahkamah-agung/full&view=ok> (diakses 21 Oktober 2021).

Wignjodipoero, Soerjono. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989).