

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
PEMBINAAN HUKUM NASIONAL**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan perkenannya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional telah dilakukan oleh Tim Penyusun Naskah Akademik. Bentuk negara hukum merupakan kendaraan Indonesia untuk mewujudkan cita-cita bersama yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Untuk menerapkan prinsip negara hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, diperlukan sistem hukum yang kokoh, transparan, dan adil dengan mengacu pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang di dalamnya terkandung Pancasila sebagai cerminan kepribadian jiwa dan pandangan hidup Bangsa Indonesia. Oleh karena itu untuk menciptakan sistem hukum yang adil, efektif, efisien, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat serta sesuai dengan perkembangan zaman agar tercapai tujuan bernegara sebagaimana yang diamanatkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maka perlu dilakukan pembinaan hukum.

Seyogyanya Pembinaan hukum tidak hanya diarahkan pada pembentukan hukum saja melainkan juga untuk pengembangan hukum. Dalam konteks pengembangan hukum, pembinaan hukum seharusnya dilakukan terhadap sumber hukum lainnya yaitu yurisprudensi, perjanjian internasional, dan hukum tidak tertulis. Dalam tataran pelaksanaan hukum, kepatuhan hukum dilihat sekedar terhadap peraturan perundang-undangan. Padahal kepatuhan hukum juga dinilai dengan nilai-nilai yang bersumber dari agama (norma agama), yang bersumber dari hati nurani (norma kesusilaan), dan nilai-nilai yang bersumber dari kesepakatan dalam masyarakat (norma kesopanan). Selain itu, pembinaan terhadap pelaksanaan hukum perlu dilakukan pada penyelesaian sengketa dengan mendukung pelaksanaan nonlitigasi sebagai primary legal aid dengan meningkatkan peran paralegal dalam pemberian bantuan hukum. Dalam kaitan dengan konflik regulasi, perlu dilakukan pembinaan hukum yang mencakup penyelenggaraan mediasi penyelesaian konflik norma/konflik kewenangan yang lahir dari peraturan perundang-undangan sebagai upaya penataan terhadap regulasi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa

setiap RUU harus disertai dengan Naskah Akademik. Oleh karenanya BPHN melakukan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional. Penyusunan Naskah Akademik RUU ini selain untuk memenuhi persyaratan penyusunan RUU juga dilakukan dalam rangka memberikan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang melatarbelakangi perlunya penyusunan RUU dimaksud.

Jakarta, 19 Februari 2024

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional,



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Prof.Dr.Widodo Ekatjahjana,S.H., M.Hum  
NIP.197105011993031001

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	9
D. Metode.....	10
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	11
A. Kajian Teoretis.....	11
1. Negara Hukum .....	11
2. Teori Sistem Hukum.....	35
3. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.....	46
4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	55
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma .....	59
1. Koordinasi;.....	59
2. integrasi .....	59
3. sinkronisasi;.....	59
4. partisipasi .....	59
5. keberlanjutan.....	59
6. Asas Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang- undangan.....	59
7. Teori pengawasan, executive review/administrative review oleh pemerintah merupakan bagian dari mekanisme kontrol norma hukum yang telah dibentuk ( <i>legal norm             control mechanism</i> ) yang disebut juga <i>administrative control</i> sekaligus penataan peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang telah dihasilkan oleh setiap kementerian/lembaga selama ini, baik yang ada di pusat maupun di daerah.....	60
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada,	

	Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....	60
1.	Substansi Hukum.....	60
	1) Perencanaan PUU.....	60
	a) Penyusunan Prolegnas; .....	60
	b) Penyusunan Progsun PP dan Perpres .....	67
	c) Penyusunan program penyusunan peraturan lainnya. ....	72
	2) Pemantauan dan peninjauan undang-undang serta analisis dan evaluasi hukum.....	75
	1. Yurisprudensi.....	91
	2. Perjanjian Internasional .....	98
	3. Hukum adat dan tidak tertulis lainnya.....	103
2.	Pelaksanaan Hukum.....	117
	a. Peningkatan pemahaman terhadap Hukum.....	117
	b. Penyelesaian sengketa.....	134
	1) Pendampingan dalam penyelesaian sengketa masyarakat menggunakan skema bantuan hukum. ....	134
	2) penyelesaian sengketa terhadap regulasi. ....	153
D.	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara .	158
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....		160
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....		162
	A. Landasan Filosofis .....	162
	B. Landasan Sosiologis.....	164
	C. Landasan Yuridis.....	166
BAB V SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG .....		168
	A. Sasaran .....	168
	B. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	168
	1. Arah pengaturan .....	168
	2. Jangkauan pengaturan .....	168
	3. Ruang Lingkup Materi Muatan .....	169
BAB VI PENUTUP .....		175
	A. Simpulan .....	175
	B. Saran.....	179

DAFTAR PUSTAKA..... 180

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara hukum merupakan topik diskusi yang telah bergulir sejak zaman Yunani Kuno sekitar abad V Sebelum Masehi, tepatnya di saat perkembangan kehidupan filsafat mengalami puncaknya. Ketika itu paling tidak dikenal dua orang filosof yang cukup gemilang dengan ide-idenya bagi perkembangan peradaban umat manusia berikutnya. Kedua filosof itu adalah Plato dan Aristoteles. Keduanya menggagas pemikiran tentang negara ideal, yakni suatu negara yang diatur dan diperintah berdasarkan hukum.<sup>1</sup> Konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok *Anglo Saxon* dan *Eropa Kontinental*. Karena pada kedua kelompok tersebut konsep negara hukum didasarkan pada paham liberal individualistis, sedangkan negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila. Dapat disimpulkan bahwa negara hukum Indonesia dimaknai bahwa Indonesia sebagai suatu negara diperintah berdasarkan hukum yang berlandaskan pada Pancasila.

Konsep negara hukum telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagaimana tertera dalam Penjelasan UUD 1945. Ditegaskan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Istilah *rechtsstaat* digunakan juga sebagai konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental. 4 (empat) elemen penting konsep negara hukum *rechtsstaat* adalah:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sayuti, "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari)", [Microsoft Word - final 1 \(neliti.com\)](#), Di download pada tanggal 19 Februari 2022 pukul 11.30.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm122.

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara

Sedangkan dalam tradisi Anglo saxon, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *rule of law*. *Rule of law* memiliki prinsip-prinsip *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. *International Commission of jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan *civil*

Dari sejumlah aspek yang menandakan adanya negara hukum dengan penggunaan istilah yang beragam, dapat ditarik simpulan bahwa pada prinsipnya terdapat pembatasan kekuasaan penguasa negara agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang kepada rakyatnya. Pembatasan kekuasaan penguasa negara kemudian dituangkan dalam konstitusi negara. Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, negara hukum identic dengan negara yang berkonstitusional atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintah, dan kemasyarakatan.<sup>4</sup>

Indonesia sebagai sebuah negara hukum menuangkan aturan main dalam kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan

---

<sup>3</sup> Nurul Qomar, Amiruddin, dkk, [Negara Hukum atau Negara Kekuasaan \(Rechtsstaat or Machtstaat\) - Google Books](#), diunduh pada tanggal 8 Desember 2022 pukul 13.00 WIB.

<sup>4</sup> *Ibid.*



kemasyarakatan dalam konstitusinya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)<sup>5</sup> Pengaturan dimaksud mengenai bentuk dan kedaulatan; Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan Pemerintah; Kementerian Negara; Dewan Perwakilan Rakyat; Dewan Perwakilan Daerah; Pemilihan Umum; Hal Keuangan; Badan Pemeriksa Keuangan; Kekuasaan Kehakiman; Wilayah Negara; Warga Negara dan Penduduk; Hak Asasi Manusia; Agama; Pertahanan Negara dan Keamanan Negara; Pendidikan dan Kebudayaan; Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial; Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan; dan Perubahan Undang-Undang Dasar.

Bentuk negara hukum merupakan kendaraan Indonesia untuk mewujudkan cita-cita bersama yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Untuk menerapkan prinsip negara hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, , diperlukan sistem hukum<sup>6</sup> yang kokoh, transparan, dan adil dengan mengacu pada Pembukaan UUD NRI

---

<sup>5</sup> UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Batang tubuh. Di dalam Pembukaan UUD 1945, konsep negara hukum jelas tercantum dalam salah satu kalimat pada alinea empat yang menyatakan "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia,...". Kalimat tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia merdeka akan dijalankan berdasarkan hukum, dalam hal ini adalah UUD sebagai aturan hukum tertinggi. Lihat *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, 2016, hlm. 19.

<sup>6</sup> Sebagai sebuah system, sistem hukum nasional terdiri dari sejumlah subsistem yang saling terkait satu sama lain. Kekurangan salah satu dari unsur ini akan mengakibatkan sistem hukum nasional akan berjalan timpang. Konsepsi sistem hukum nasional tentu harus bersumber pada dasar negara dan konstitusi agar cita-cita bersama seluruh bangsa Indonesia dapat tercapai. Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan yang bersumber dari Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 21. Lihat Oksep Adhayanto, "Perkembangan Sistem Hukum Nasional", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, Februari-Juli 2014, diunduh dari [9160-ID-perkembangan-sistem-hukum-nasional.pdf \(neliti.com\)](https://doi.org/10.24054/9160-ID-perkembangan-sistem-hukum-nasional.pdf) pada 1 Agustus 2023 pukul 14.00 WIB.

Tahun 1945 yang di dalamnya terkandung Pancasila sebagai cerminan kepribadian jiwa dan pandangan hidup Bangsa Indonesia. Oleh karena itu untuk menciptakan sistem hukum yang adil, efektif, efisien, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat serta sesuai dengan perkembangan zaman agar tercapai tujuan bernegara sbgmn diamanatkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maka perlu dilakukan pembinaan hukum.

Seyogyanya pembinaan hukum tidak hanya diarahkan pada pembentukan hukum saja melainkan juga untuk pengembangan hukum. Pembinaan untuk pembentukan hukum antara lain dilakukan pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, pembinaan hukum dilakukan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kontrol kualitas dan kuantitas dari peraturan perundang-undangan yang telah berlaku di masyarakat. Pembinaan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan juga melingkupi pada pelaksanaan atau penerapannya di masyarakat. Dalam konteks pengembangan hukum, pembinaan hukum dilakukan dengan sumber hukum lainnya yaitu yurisprudensi, perjanjian internasional, dan hukum tidak tertulis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berdasarkan definisi tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan tahap perencanaan dan diakhiri dengan pengundangan. Ini menunjukkan bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang diundangkan jika tidak ada perencanaannya. Tahap perencanaan memegang peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari tahap perencanaan dapat terlihat urgensi pembentukan; harmonisasi suatu rancangan peraturan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait

baik secara vertical maupun horizontal; implikasi sistem baru yang lahir dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; serta sasaran, arah dan jangkauan pengaturan, dan ruang lingkup materi rancangan peraturan perundang-undangan. Dari tahap perencanaan ini diharapkan dapat mendukung deregulasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsistensi dan komitmen pembentuk peraturan perundang-undangan menjadi penentu dalam menghasilkan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terpadu, dan sistematis. Untuk menjaga konsistensi pelaksanaan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan pembinaan hukum

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari hukum dibentuk untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara kita sehingga tujuan bernegara dapat terwujud. Untuk memastikan hal tersebut dilakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang setelah undang-undang berlaku<sup>7</sup> dan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan peninjauan dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang oleh DPD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang perancangan undang-undang. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang

---

<sup>7</sup>Menurut Pasal 1 angka 14 UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga yang terkait.<sup>8</sup> Hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dapat menjadi usul dalam penyusunan prolegnas.

Sedangkan terhadap hasil analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Seharusnya juga dapat menjadi usulan dalam penyusunan dokumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan selain undang-undang. Pengaturan ini tentu akan memperjelas pembinaan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan.

Terhadap sumber hukum lainnya selain peraturan perundang-undangan, analisis dan evaluasi perlu dilakukan terhadap yurisprudensi, perjanjian internasional, dan hukum tidak tertulis. Analisis dan evaluasi hukum dilakukan untuk mewujudkan ketaatan terhadap hukum dalam suatu negara hukum. Ketaatan harus terinternalisasi pada bangsa Indonesia demi tercapainya perlindungan 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. Hal ini diperkuat dengan pemikiran bahwa arti *rechtsstaat* dalam negara Indonesia harus sesuai dengan tujuan negara itu sendiri.<sup>10</sup> Rekomendasi analisis dan evaluasi tersebut menjadi dasar dalam pengembangan hukum termasuk

---

<sup>8</sup>Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801, Pasal 1 Angka 13 dan Penjelasannya.

<sup>9</sup>Ibid, Pasal 1 Angka 15 pada Pasal 97D.

<sup>10</sup> Sayuti, *loc.cit.*

pengembangan substansi hukum.

Dalam tataran pelaksanaan hukum, kepatuhan hukum dilihat sekedar terhadap peraturan perundang-undangan. Padahal kepatuhan hukum juga dinilai dengan nilai-nilai yang bersumber dari agama (norma agama), yang bersumber dari hati nurani (norma kesusilaan), dan nilai-nilai yang bersumber dari kesepakatan dalam masyarakat (norma kesopanan). Hukum tidak boleh dipahami bersifat mutlak, tetapi harus penuh dengan sentuhan moral dan nurani. Kesadaran hukum yang melahirkan kepatuhan masyarakat dan penyelenggara pemerintahan terhadap hukum harus dibina dengan tepat agar tercapai kepastian, keadilan, dan manfaat pembentukan hukum. Salah satu cara untuk meningkatkan kesadaran hukum agar tercapai kepatuhan hukum adalah dengan penyuluhan hukum. Penyuluhan hukum ini dilakukan melalui suatu sistem penyuluhan hukum. Dalam sistem hukum penyuluhan hukum ini mencakup subsistem yang terencana, sistematis, dan berkelanjutan. Ketiadaan sistem penyuluhan hukum yang komprehensif berpotensi pada gagalnya pembinaan kesadaran hukum.

Permasalahan yang tidak kalah peliknya pada pembinaan terhadap pelaksanaan hukum adalah pada penyelesaian sengketa, salah satunya dilakukan terhadap paralegal yang mendukung pelaksanaan nonlitigasi sebagai *primary legal aid*. Dalam penyelesaian sengketa, negara hadir dalam bentuk pemberian pendampingan dan memberikan saluran yang tepat dalam menyelesaikan sengketa tersebut. Pendampingan diberikan melalui skema bantuan hukum. Menurut Pasal 4 Undang-Undang tentang Bantuan hukum, bantuan hukum meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi. Untuk mendorong konsistensi penyelesaian sengketa yang mengutamakan melalui nonlitigasi maka pendampingan kepada penerima bantuan hukum juga diarahkan pada yang

mengutamakan penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi. Penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi ini juga selaras dengan budaya bangsa yang menjunjung tinggi musyawarah sebagai media utama dalam menyelesaikan sengketa. Untuk mendukung pelaksanaan nonlitigasi sebagai *primary legal aid* ini, peran paralegal dalam pemberian bantuan hukum perlu ditingkatkan. Peningkatan peran paralegal mencakup kualitas dan kuantitasnya. Peran paralegal ini bukan mengesampingkan advokat dalam rezim bantuan hukum melainkan membantu advokat dalam memberikan bantuan hukum. Peran paralegal ini dapat dijalankan oleh pemuka adat ataupun kepala desa.

Dalam kaitannya dengan konflik regulasi, penyelesaiannya dilakukan salah satunya melalui pengujian oleh lembaga kekuasaan kehakiman yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung. Selain melalui pengujian oleh lembaga kekuasaan kehakiman, Review peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh pembentuknya sendiri yaitu DPR dan pemerintah/pemerintah daerah. Review peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah secara aktif dilakukan dengan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah dan dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya, review peraturan perundang-undangan tergambar dalam mediasi penyelesaian konflik norma/konflik kewenangan yang lahir dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dalam kaitannya dengan konflik regulasi, Pembinaan hukumnya mencakup penyelenggaraan mediasi penyelesaian konflik norma/konflik kewenangan yang lahir dari peraturan perundang-undangan. Pembinaan dimaksud tentunya menjadi bagian dari upaya penataan terhadap regulasi.

Mendasarkan pada uraian di atas maka perlu disusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional. Naskah akademik dimaksud sebagai dasar dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional

#### B. Identifikasi Masalah

Berikut adalah 4 pokok permasalahan yang akan diuraikan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional, yaitu:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan penyelenggaraan pembinaan hukum nasional di Indonesia serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional sebagai dasar pemecahan masalah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis terkait dengan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional?

#### C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pembinaan hukum nasional serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;

2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan penyelenggaraan pembinaan hukum nasional;
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional.

#### D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional ini menggunakan metode yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang menelaah data sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi.



## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoretis

##### 1. Negara Hukum

Di dalam kepastakaan Hukum Tata Negara Indonesia, penggunaan istilah "negara hukum" merupakan terjemahan langsung dari istilah bahasa Belanda, yakni "*rechtsstaat*", sedangkan menurut terminologi negara-negara Eropa dan Amerika, istilah negara hukum digunakan dengan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda digunakan istilah "*rechtsstaat*", di Perancis dipakai istilah "*etat de droit*", "*estado de derecho*" digunakan di Spanyol, sedangkan di Italia dipakai istilah "*stato di diritto*". Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan "*the state according to law*" atau "*according to the rule of law*". Di dalam Sistem Hukum Indonesia yang berasal dari keluarga sistem hukum "*civil law*", digunakan istilah "negara hukum" yang merupakan terjemahan langsung dari "*rechtsstaat*".<sup>11</sup>

Namun demikian istilah "*the rule of law*" populer juga digunakan untuk pengertian negara hukum, mungkin akibat pengaruh Sistem Hukum "*Common Law*". Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sama dengan "*the rule of law*"<sup>12</sup>. Oleh sebab itu, agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan "*the rule of law*" itu harus dalam arti materiil".<sup>13</sup>

Muhammad Yamin menggunakan istilah negara hukum untuk menyatakan sama dengan istilah "*rechtsstaat* atau *government of*

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 30.

<sup>12</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu* ", Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35

<sup>13</sup> *Ibid*

*law*".<sup>14</sup> Istilah "*government of law*" itu sendiri digunakan di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dipakai istilah "*the rule of law*",<sup>15</sup> dan konsep ini menjadi terkenal setelah karya A.V.Dicey pada tahun 1885 dengan judul "*Introduction to Study of the Law of the Constitution*". Di negara-negara yang berideologi komunis biasanya digunakan istilah "*the principle of socialist legality*" atau secara singkat disebut "*socialist legality*". Konsep ini berbeda sekali dengan konsep "*rechtsstaat*" atau "*the rule of law*", karena ciri utamanya adalah paham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu, dan hak-hak ini terlebur dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kolektivisme di atas kepentingan individu.<sup>16</sup> Di dalam konsepsi Islam, istilah negara hukum dikenal dengan nama "nomokrasi", adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, perdamaian, peradilan bebas, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat.<sup>17</sup>

Di Indonesia istilah negara hukum sudah sangat membumi, dan secara konstitusional istilah tersebut ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga, yaitu : "Negara Indonesia adalah negara hukum". Oleh karena negara Indonesia berideologikan Pancasila, maka ada pula yang menamakan negara hukum Indonesia adalah "negara hukum Pancasila". Philipus M. Hadjon memberi nama seperti itu, alasannya karena penamaan demikian jelas sudah terkandung isinya ("*nomen est omen*") dan juga merupakan suatu

---

<sup>14</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

<sup>15</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988, hlm. 161.

<sup>16</sup> Dikutip dari Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 73-74.

<sup>17</sup> Ibid. hlm. 64.

“konsep” Indonesia.<sup>18</sup>

Padmo Wahjono menyatakan bahwa suatu negara disebut sebagai negara hukum, apabila ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, ada suatu tertib hukum, dan ada kekuasaan kehakiman yang bebas.<sup>19</sup> Sedangkan menurut GS. Diponolo negara hukum adalah negara yang menyatakan kehendaknya dengan hukum dan segala sesuatu di dalam negara tersebut dilaksanakan menurut hukum. Negara hukum bekerja dengan berlandaskan undang-undang dasar atau konstitusi dan berdasarkan tertib hukum yang sesuai dengan pendapat, kehendak, dan kepentingan umum. Hukum yang bersendi pada kepentingan umum berlaku sebagai dasar tata kuasa negara, dasar tata laksana pemerintah, dan dasar tata hidup masyarakat.<sup>20</sup>

Sementara itu menurut Paul Scholten, suatu negara baru dapat disebut sebagai negara hukum, apabila terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap warganya. Tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum (*“rule of law”*). Sedangkan yang menjadi anasir atau elemen utama dari suatu negara hukum adalah, adanya pembatasan kekuasaan yang berlandaskan atas hukum. Dengan demikian, terdapat asas legalitas dari negara hukum.<sup>21</sup> Memang suatu negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa harus memiliki dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Keabsahan negara untuk memerintah, karena negara merupakan negara yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua

---

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 74.

<sup>19</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Adalah Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 9.

<sup>20</sup> GS. Diponolo, *Ilmu Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm. 145.

<sup>21</sup> Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia – Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 26.

golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>22</sup>

Selanjutnya Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa negara hukum adalah :

“Kekuasaan itu tidak tanpa batas, artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum. Secara populer dikatakan bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan hukum, dan kekuasaan harus tunduk pada hukum.”<sup>23</sup>

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi negara hukum adalah :

“Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.”<sup>24</sup>

Sudargo Gautama mengemukakan, bahwa negara hukum adalah:

“Tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang telah diadakan terlebih dahulu, merupakan batas kekuasaan bertindak negara. Undang-undang dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau badan-badannya”<sup>25</sup>

Sehubungan dengan unsur-unsur negara hukum, menurut Sri Soemantri unsur-unsur terpenting dari negara hukum itu adalah :

- 1) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau perundang-undangan;

---

<sup>22</sup> Arief Budiman, *Teori Negara : Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm.1.

<sup>23</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Alumni, Bandung, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Tahun 2002, hlm. 180.

<sup>24</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8.

<sup>25</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 3.

- 2) Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga negara);
- 3) Adanya pembagian kekuasaan ("*distribution of power*") dalam negara;
- 4) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan ("*rechterlijke controle*").<sup>26</sup>

Konsep atau pemikiran tentang negara hukum mulai populer di benua Eropa sejak abad XIX, namun sesungguhnya pemikiran demikian sudah ada sejak lama diawali oleh tulisan Plato tentang *no moi*, kemudian berkembang konsep "*rechtsstaat, the rule of law, socialist legality*", negara hukum Pancasila, dan nomokrasi Islam.<sup>27</sup> Seiring dengan perkembangan konsep-konsep tersebut, juga muncul pemikiran para sarjana tentang negara hukum, seperti pemikiran Kant tentang negara hukum liberal, pemikiran Stahl tentang negara hukum formal, pemikiran Dicey tentang "*the rule of law*", dan lain sebagainya<sup>28</sup>.

Timbulnya pemikiran tentang negara hukum di Eropa Kontinental adalah sebagai akibat dari adanya sistem pemerintahan yang absolutisme. Pada masa itu kekuasaan absolut berlaku di seluruh Eropa, misalnya masa Louis XIV di Prancis terkenal dengan ungkapan "*L'etat c'est moi*" (negara adalah aku).<sup>29</sup> Kekuasaan absolut tidak hanya berlaku di Prancis, tetapi juga berlaku di negeri Belanda di bawah raja Philip II. Menurut van der Pot, pemikiran yang reaktif ini lahir sebagai suatu sistem rasional yang menggantikan absolutisme yang tiranik.<sup>30</sup> Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, paham "*rechtsstaat*" lahir dari suatu perjuangan terhadap absolutisme sehingga perkembangannya bersifat revolusioner yang bertumpu pada

---

<sup>26</sup> Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 73.

<sup>28</sup> *Ibid*.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

<sup>30</sup> Van der Pot dalam H. La Ode Hesén, *op.cit.* hlm. 47.

sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau “*modern Romawi Law*”.<sup>31</sup> Ciri negara hukum pada masa itu dilukiskan sebagai “negara penjaga malam” (“*nachtwakersstaat*”), tugas pemerintah dibatasi pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan (“*de openbare orde en veiligheid*”).<sup>32</sup>

Pemikir negara hukum yang sangat terkenal dan berpengaruh di Eropa Kontinental adalah Immanuel Kant yang lahir di Prusia Timur - Jerman dan hidup antara tahun 1724-1804.<sup>33</sup> Di dalam tulisannya yang berjudul “*Methaphysiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre*” dikemukakan konsep negara hukum liberal. Kebebasan (*liberty*) menurut Kant adalah “*the free selfassertion of each – limited only by the like liberty of all*”. Menurutnya, kebebasan merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas. Pembatasan kehendak bebas itu hanya dibatasi seperlunya untuk memberi jaminan terhadap kehendak bebas yang lain.<sup>34</sup>

Pemikiran Kant ini timbul sebagai reaksi terhadap “*polizei staat*” atau negara polisi. Kalangan yang bereaksi terhadap “*polizei staat*” adalah kaum “*borjuis liberal*”. Kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, yang diinginkan hanyalah kebebasan untuk mengurus kepentingannya sendiri. Keinginan kaum borjuis agar negara hanya berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan (“*Sicherheit polizei*”). Sedangkan fungsi perekonomian atau kemakmuran (“*Wohlfahrt polizei*”) diserahkan kepada kaum borjuis. Walaupun Kant menolak *polizei staat*, tetapi masih dapat menerimanya atas tindakan yang baik dan didasarkan atas hukum. Oleh karena itu negara hukum dari hasil pemikirannya dinamakan negara hukum liberal. Atau sering disebut

---

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 72.

<sup>32</sup> P. de Haan at.all, dalam H. La Ode Heslen, op.cit. hlm. 48.

<sup>33</sup> Harold H. Titus, “*Living Issues in Philosophy*”, alih bahasa oleh H.M. Rasjidi, Persoalan- persoalan Filsafat, Bulan Bintang, Jakarta, 1984, hlm. 151.

<sup>34</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 74.

dengan istilah “*klassiek liberale en democratische rechtsstaat*”, atau disingkat dengan “*democratische rechtsstaat*”.<sup>35</sup>

Menurut Muhammad Tahir Azhari, pemikiran negara hukum Kant sering disebut sebagai paham negara hukum dalam pengertian yang sempit, karena menempatkan fungsi “*recht*” pada “*staat*”, yang hanya berfungsi sebagai alat perlindungan hak-hak individual. Dalam konsep tersebut, kekuasaan negara dipahami secara pasif, yang hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan. Paham Kant ini dikenal dengan istilah “*nachwakerstaat*” atau “*machtwaterstaat*”, yang sering diterjemahkan dengan “negara hukum jaga malam”.<sup>36</sup>

Sifat liberal dari negara hukum abad ke-19 di Eropa Kontinental adalah didasarkan pada “*liberty*” (“*vrijheid*”) dan asas demokrasi didasarkan pada equality (“*gelijkheid*”). Sebagaimana disebutkan di atas, menurut Kant “*liberty*” adalah “*the free selfassertion of each – limited only by the like liberty of all*”. Berdasarkan prinsip ini, kemudian melahirkan prinsip selanjutnya, yaitu : “*freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority*”.<sup>37</sup> Negara hukum yang demokratis, adalah negara saling percaya antara rakyat dan penguasa, sebagaimana diungkapkan oleh van der Pot – Donner, yaitu “Negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik, yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan, dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya”.<sup>38</sup> Atas dasar itu kemudian van der Pot – Donner mengemukakan ciri-ciri negara hukum abad IX, yaitu :

---

<sup>35</sup> Muhammad Tahir Azhari, op.cit. hlm 45.

<sup>36</sup> Ibid, hlm. 46.

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 74-75.

<sup>38</sup> van der Pot – Donner dalam Faisal A. Rani, *Fungsi Dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2002, hlm. 41.

- 1) Konstitusi memuat ketentuan tertulis yang mengikat tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat.
- 2) Pemisahan kekuasaan dijamin, meliputi :
  - (a) Pembuatan undang-undang sesuai dengan parlemen.
  - (b) Suatu kekuasaan kehakiman yang bebas, yang tidak hanya memutus sengketa antara para rakyat, tetapi juga sengketa antara pemerintah dan rakyat, dan
  - (c) Tindakan pemerintah berdasarkan atas undang-undang.
- 3) Dijamin dengan jelas dasar atau hak-hak kebebasan rakyat.<sup>39</sup>

Ciri-ciri di atas secara jelas menunjukkan, bahwa dalam suatu negara hukum adanya konstitusi atau UUD harus dapat memberikan jaminan konstitusional terhadap kebebasan dan persamaan. Pentingnya pemisahan kekuasaan supaya terhindar dari penumpukkan kekuasaan dalam satu tangan yang sering kali cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan. Dengan adanya pemisahan kekuasaan berarti juga sebagai jaminan terhadap terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka terhadap kekuasaan lain. Kekuasaan membentuk undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan prinsip "*wetmatigbestuur*", dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam tindakan pemerintah yang dapat melanggar hak-hak kebebasan dan persamaan terhadap rakyat.<sup>40</sup>

Pemikiran negara hukum liberal yang dikemukakan oleh Kant dirasakan kurang memuaskan, sehingga dalam perkembangannya terjadi penyempurnaan yang kemudian dikenal dengan paham negara hukum formal. Paham negara hukum demikian ini dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl seorang sarjana berkebangsaan Jerman. Di

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 42.



dalam bukunya yang berjudul "*Philosophie des Rechts*" yang terbit pada tahun 1878, Stahl mengemukakan unsur-unsur utama dari suatu negara hukum adalah:

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia.
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori "*trias politica*".
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan atas undang-undang ("*wetmatigbestuur*").
4. Jika dalam menyelenggarakan tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada peradilan administrasi negara yang akan menyelesaikannya.<sup>41</sup>

Oemar Senoadji secara singkat merumuskan unsur-unsur "*rechtsstaat*" yang dikemukakan oleh F.J. Stahl sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia.
3. pemerintahan berdasarkan peraturan.
4. adanya peradilan administrasi.

Konsep negara hukum dalam paham "*rechtsstaat*" ini, pada abad ke 20 telah mengalami penyempurnaan-penyempurnaan yang mendapat perhatian besar dari para pemikir di benua Eropa. Salah satu di antaranya adalah Paul Scholten, dalam karyanya "*Velzamelde Geschriften*" yang terbit pada tahun 1935 mengemukakan paham negara hukum dengan membedakan tingkatan antara asas dan aspek

---

<sup>41</sup> Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, In-Hill Co., Jakarta, 1989, hlm.51., lihat juga Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 66.

<sup>42</sup> Oemar *Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 9. Lihat juga Miriam Budiardjo, op.cit., hlm. 57., La Ode H. Husen, op.cit., hlm. 52. Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, 1966, hlm. 24. Lihat pula, SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 9. Lihat juga Miriam Budiardjo, op.cit., hlm. 57.

negara hukum. Unsur yang dianggap penting dinamakannya dengan “asas”, Unsur yang merupakan turunannya disebut “aspek”. Asas negara hukum menurut Paul Scholten adalah :

- 1) Ada hak warga terhadap negara yang mengandung dua aspek, pertama : hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara, kedua : pembatasan terhadap hak tersebut hanyalah dengan ketentuan undang-undang berupa peraturan yang berlaku umum.
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan.<sup>43</sup>

Scholten dengan mengikuti Montesquieu mengemukakan tiga kekuasaan negara yang dipisahkan satu sama lain, yaitu : kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan mengadili. Namun demikian, Scolten mengkritik pandangan Montesquieu yang menganggap kekuasaan pelaksana undang-undang sebagai pelaksana tunggal dalam penerapan undang-undang. Padahal pandangan tersebut sudah ditinggalkan, dengan memberi contoh sistem Amerika Serikat, sebagai negara yang paling konsekuen dalam menerapkan konsep “*trias politica*”, menetapkan bahwa presiden sebagai pelaksana undang-undang. Selain itu unsur khas Amerika Serikat, yaitu “*Supreme Court*’ di samping tugasnya mengadili, juga mempunyai tugas pengawasan terhadap undang-undang.<sup>44</sup>

Menurut Scheltema, setiap negara hukum mempunyai empat asas utama, yaitu :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas persamaan
3. Asas demokrasi

---

<sup>43</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara ...*, op.cit., hlm. 48.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

4. Asas bahwa pemerintah dibentuk melakukan pelayanan kepada masyarakat.<sup>45</sup>

Untuk mewujudkan kepastian hukum harus memenuhi berbagai persyaratan, di antaranya terciptanya kemerdekaan penegak hukum dalam menjalankan fungsinya. Penyelesaian suatu sengketa hukum oleh penegak hukum yang independen dalam menjalankan fungsinya, setiap orang akan mendapatkan keamanan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku.

Paham negara hukum abad ke 20 merupakan sintesa dari paham negara hukum klasik abad ke 19, yakni kekuasaan negara dipahami sangat terbatas yang hanya menjaga ketertiban dan keamanan semata yang disebut dengan “negara penjaga malam”, kemudian mengalami perubahan. Perubahan terjadi karena perubahan-perubahan konsepsi-konsepsi tentang negara, dari “*nachtwakerstaat*” kepada konsepsi negara kesejahteraan atau *welvarstaat* atau dikenal juga dengan nama “*verzorgingsstaat*”<sup>46</sup> atau juga dikenal dengan istilah “*sociale rechtsstaat*”.<sup>47</sup> Dalam kaitan ini de Haan mengatakan, bahwa :“Negara modern tidak hanya negara hukum dalam pengertian abad ke 19, tetapi juga termasuk dalam pengertian negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) – atau menurut keinginan kita - atau negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*)”.<sup>48</sup> Negara hukum dalam pengertiannya yang modern, menuntut pemerintah untuk mewujudkan negara kesejahteraan. Oleh karena itu menurut Lunshof unsur-unsur negara hukum abad ke 20 adalah:

---

<sup>45</sup> M. Scheltema dalam H. La Ode Husen, op.cit., hlm. 53.

<sup>46</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 77.

<sup>47</sup> Menurut D.H.M Meuwissen dalam H. La Ode Husen, op.cit., hlm. 54, istilah *sociale rechtsstaat* sama dengan *welvarstaat*, dalam kata-kata : “... *de moderne sociale rechtsstaat of welvarstaat*”.

<sup>48</sup> De Haan dalam Faisal A. Rani, op.cit., hlm. 45.

1. Pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan peradilan.
2. Penyusunan pembentuk undang-undang secara demokratis.
3. Asas legalitas.
4. Pengakuan terhadap hak asasi.<sup>49</sup>

Dalam negara hukum sosial, negara atau pemerintah tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab menjaga keamanan dan ketertiban semata, tetapi memikul tanggung jawab yang lebih luas, yaitu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya. Dalam pemahaman negara hukum klasik, negara dalam menjalankan kekuasaannya dituntut untuk bersifat pasif, dan adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan. Sementara itu dalam pemahaman negara hukum sosial, menghendaki penampilan pemerintah yang aktif. Dalam pemahaman negara hukum sosial terjadi interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dan munculnya serta dominasi hak-hak sosial. Dalam paham klasik, hak-hak individual warga negara diartikan dari sudut pandang perlindungan terhadap organ-organ negara, dengan menjamin kebebasan pribadi dalam hubungan negara. Hak asasi sosial menyajikan suatu penambahan pada kebebasan pribadi tersebut, yang bertujuan untuk menempatkan dengan pasti kedudukan sosial warga negara.<sup>50</sup>

Kebebasan dan persamaan dalam paham klasik bersifat formal yuridis, dalam *sociale rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat, bahwa tidak ada persamaan mutlak di dalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lainnya. Hak-hak sosial, ekonomi dan kultural mendapat perhatian utama. Kepentingan umum tidak lagi diartikan kepentingan negara sebagai kekuasaan yang menjaga ketertiban atau kepentingan golongan borjuis sebagai

---

<sup>49</sup> Lunshof dalam Muhammad Tahir Azhari, *Negara ...*, op.cit., hlm. 52-53.

<sup>50</sup> de Haan dalam H. La Ode Husen, op.cit., hlm. 56.

basis masyarakat dari negara hukum liberal. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh rakyat dalam segala sendi-sendinya dalam negara nasional yang demokratis.<sup>51</sup> Karakteristik undang-undang juga berubah, dari undang-undang yang sifat “*ratio scripta*” menjadi alat atau instrumen hukum untuk mewujudkan kebijakan. Untuk itu diperlukan pemberian “*freies ermessen*” kepada pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan.<sup>52</sup>

Sebelum munculnya paham Anglo Saxon, terlebih dahulu telah muncul paham “*polizei staat*” sebagai reaksi terhadap masa ancient regiem, suatu keadaan pemerintahan yang diperintah secara absolut di Benua Eropa. Demikian juga halnya yang terjadi di Inggris, sejak masa pemerintahan raja William sudah menjalankan sistem pemerintahan absolut, bahkan pada masa Henry II, bukan saja Inggris diperintah secara absolut tetapi juga menaklukkan Scotlandia dan Irlandia. Dalam perkembangannya kemudian, raja-raja Inggris kedudukannya semakin lemah. Hal itu terjadi karena dalam peperangan dan penaklukan yang dilakukan oleh raja memerlukan dana yang cukup banyak. Pembiayaan kegiatan itu sebagian besar dilakukan oleh para bangsawan. Oleh karenanya raja harus memberikan konsesi kepada bangsawan untuk turut serta dalam pemerintahan, sehingga raja John I sebelum mangkat pada tahun 1215 harus menerima kesepakatan Magna Charta.<sup>53</sup>

Pemikiran “*the rule of law*” di Inggris sebenarnya sudah tampak sejak Henry II, yakni pada tahun 1164 menghasilkan konstitusi yang dikenal dengan “*Constitution of Carendon*”, yang disebut dengan “*Magna Charta*” pada tahun 1215, sebagai cikal bakal munculnya “*Bill of Rights*” yang dibuat pada masa raja William tahun 1689. Dengan

---

<sup>51</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 78.

<sup>52</sup> H. La Ode Husen, *op.cit.*, hlm. 56.

<sup>53</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara ...*, *op.cit.*, hlm. 35.

lahirnya “*Bill of Rights*”, memberi jaminan terhadap hak asasi dan pengaturan tentang kewajiban raja mentaati hukum.<sup>54</sup> Dengan demikian, ketentuan tentang apa yang hendak dijamin oleh hukum atau apa yang ingin diselamatkan dengan “*the rule of law*” itu, merupakan latar belakang munculnya konsep Anglo Saxon, yang kemudian terkenal dengan nama “*the rule of law*”.

Dalam konsep Anglo Saxon, ungkapan “*the rule of law*” pada dasarnya sama maknanya dengan apa yang oleh sistem hukum Eropa Kontinental disebut dengan *rechtsstaat*, “*concept of legality*”, atau “*etat de droit*”, yang artinya “*the laws which govern and not men*”.<sup>55</sup> Bertalian dengan hal ini Allan R. Brewer – Carias dengan mengintrodusir W. Holdsworth mengatakan, bahwa :

*“But there is perhaps a radical difference between the two systems : whereas the etat the droit came into being on the continent as a rational system substituting the Anciem Regime, the rule of law is directly linked to the medieval doctrine of the “Reign of Law” in the sense that law, wether it be attributed to supernatural or human sorces, ought to rule the world”.*<sup>56</sup>

Perbedaan demikian disebabkan karena latar belakang kekuasaan raja. Pada jaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui keputusan-keputusan raja. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat pemerintah lainnya, sehingga pejabat-pejabat pemerintah membuat peraturan-peraturan bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peranan pemerintah (administrasi negara) sehingga dalam sistem Kontinental muncul cabang hukum yang disebut “*droit administratif*”. Sebaliknya dalam sistem Anglo Saxon, kekuasaan raja yang utama adalah mengadili. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, sehingga hakim-hakim pengadilan adalah delegasi dari raja. Hakim harus memutus perkara

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>55</sup> Allan R. Brewer – Carias, op.cit., hlm. 36.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 36-37.

berdasarkan kebiasaan umum sebagaimana dilakukan oleh raja sendiri sebelumnya. Dengan demikian, pada sistem Eropa Kontinental mengarah kepada bertambah besarnya peranan pejabat pemerintah, sementara pada sistem Anglo Saxon bertambah besarnya peranan peradilan dan para hakim. Atas dasar itu dalam sistem Kontinental perkembangannya mengarah kepada langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah, sedangkan dalam sistem Anglo Saxon mengarah kepada langkah-langkah untuk peradilan yang adil atau tidak memihak dari tindakan yang sewenang-wenang.<sup>57</sup>

Konsep “*the rule of law*” dapat dipahami secara menyeluruh dengan mengacu pada pendekatan Albert Venn Dicey dalam usahanya membahas “*the rule of law*” di Inggris. Sejarah pemerintahan Inggris yang absolut yang dijalankan berabad-abad lamanya, telah memberikan inspirasi yang sangat berharga bagi Dicey dalam melahirkan karyanya “*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*” yang terbit pada tahun 1885 yang merupakan karya berharga dalam memahami paham Anglo Saxon. Namun demikian, menurut Allan R. Brewer – Carias, bahwa :

*“Dicey did not invent notion of the rule of law although he was the first writer to systematize and analyse the principle”.*<sup>58</sup>

A.V. Dicey memberikan definisi “*the rule of law*” dengan mengemukakan tiga hal yaitu :

1. *the absolute predominance of law;*
2. *equality before the law;*
3. *the concept according to which the Constitution is the result of the recognition of the individual rights by judges.*<sup>59</sup>

Predominasi hukum bertujuan untuk menentang kesewenang-wenangan kekuasaan dari pemerintah. Dalam kaitan ini A.V. Dicey menjelaskan sebagai berikut :

*“The absolute supremacy or predominance of regular law as opposed*

---

<sup>57</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 73.

<sup>58</sup> Allan R. Brewer – Carias, *op.cit.*, hlm. 37.

<sup>59</sup> A.V. Dicey dalam *ibid.*

*to the influence of the arbitrary power and excludes the existence of arbitrariness of prerogative, or even wide discretionary on he part of the government, Englishmen are ruled by the law, and by the alone ; a man may with unpunished for a breach of law, but he can be punished for nothing else”.*<sup>60</sup>

*The rule of law* sangat terkait erat dengan “*equality before the law*” yang maksudnya, bahwa semua warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum, penundukan yang sama dari semua golongan kepada “*ordinary court*”. Hal ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat pemerintahan negara maupun warganegara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama. “*The rule of law*” dalam pengertian ini, bahwa para pejabat negara tidak bebas dari kewajiban untuk mentaati hukum yang mengatur warganegara biasa atau dari yurisdiksi peradilan biasa. Dengan demikian tidak dikenal peradilan administrasi negara dalam sistem Anglo Saxon. Dalam sistem “*common law*”, seperti Amerika Serikat dan Inggris, persoalan administratif dihadapkan kepada pengadilan-pengadilan biasa (“*ordinary courts*”), dengan hakim yang independen untuk mempertahankan salah satu unsur terpenting dari “*the rule of law*”. Mengenai hal di atas, Allan R. Brewer – Carias dengan mengutip pendapat A.V. Dicey mengatakan, bahwa :

*“...Dicey’s concept of the rule of law ensures that all individuals, including public officials, are governed by the ordinary law in ordinary courts, it naturally includes any idea of special administrative courts in the french manner”.*<sup>61</sup>

Di dalam konsep “*the rule of law*” konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditetapkan oleh pengadilan. Tegasnya A.V. Dicey mengatakan, bahwa :

---

<sup>60</sup> A.V. Dicey, *op.cit.*, hlm. 202.

<sup>61</sup> Allan R. Brewer – Carias, *op.cit.*, hlm. 40



*“... the law of constitution, the rule which in foreign countries naturally from part of constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts”.*<sup>62</sup>

Pandangan A.V. Dicey yang demikian itu oleh Allan R. Brewer – Carias dikatakan sebagai pandangan murni dan sempit, karena dari ketiga pengertian dasar yang diketengahkan tentang “*the rule of law*”, intinya adalah “*common law*” sebagai dasar perlindungan kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Perlindungan common law hanya dapat meluas kepada kebebasan pribadi tertentu seperti kebebasan berbicara, tetapi tidak dapat menjamin kesejahteraan ekonomi atau sosial warganegara (“*assure the citizen’s economic or social well being*”) seperti perlindungan fisik yang baik, memiliki rumah yang layak, pendidikan, pemberian jaminan sosial atau lingkungan yang layak, kesemuanya itu membutuhkan pengaturan yang kompleks.<sup>63</sup>

Konsep “*the rule of law*” yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam perkembangan selanjutnya diperluas pengertiannya oleh H.W.R. Wade dengan mengidentifikasi lima aspek “*the rule of law*”, yaitu :

- 1) semua tindakan pemerintah harus menurut hukum (“*all governmental action must be taken according to the law*”).
- 2) bahwa pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi (“*that government should be conducted within a framework of recognized rules and principles which restrict discretionary power*”).
- 3) sengketa mengenai keabsahan tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif (“*that disputes as to the legality of acts of government*”).

---

<sup>62</sup> A.V. Dicey, *op.cit.*, hlm. 203.

<sup>63</sup> Allan R. Brewer – Carias, *loc.cit.*

*are to be decided upon by courts wich are wholly independent of the executive”).*

- 4) harus seimbang antara pemerintah dan warganegara (“*that the law should be even-handed between government and citizen*”).
- 5) tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang (“*that no once should be punished except for legally defined crimes*”).<sup>64</sup>

Menurut H.W.R. Wade suatu hal yang penting dari “*the rule of law*” adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Diskresi bukan sesuatu kewenangan tanpa batas, tetapi harus tetap dalam bingkai hukum, atau tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa.

Sehubungan dengan aspek-aspek “*the rule of law*” di atas, Allan R. Brewer – Carias dengan mensitasi pendapat Joseph Raz mengatakan, bahwa Raz dengan pandangannya yang lebih deskriptif mengajukan beberapa asas sebagai tambahan dari aspek-aspek yang dikemukakan oleh Wade tentang the rule of law, yaitu :

*“... all laws should be prospective, open and clear; laws should be relatively stable; the making of particular laws should be guided by open, stable, clear and general rules; the independence of the judiciary must be guaranted; the principles of natural justice must be observed; the courts should have review powers over the implementation of those principles; the courts should be easily accessible; and the discretion of the crime prevention agencies not be allowed to hinder the law”.*<sup>65</sup>

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa hukum itu bukanlah merupakan suatu tujuan, tetapi merupakan sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis dan berkembang karena rangsangan diluar hukum itu sendiri dan faktor-faktor diluar hukum

---

<sup>64</sup> H.W.R. Wade dalam *ibid.*, hlm. 22-24.

<sup>65</sup> Joseph Raz dalam Allan R. Brewer – Carias, *op.cit.*, hlm. 41.

yang mempengaruhi itulah yang membuat hukum itu menjadi dinamis.<sup>66</sup> Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Menurut Gustav Radbruch termasuk kelompok yang abstrak ini adalah ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Penegakan hukum selalu melibatkan manusia di dalamnya dan melibatkan juga tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.

Dalam konsep negara hukum setiap pemegang kekuasaan dalam negara, didalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma yang berlaku baik tertulis maupun tidak tertulis. Selain itu juga aparat pemerintah dan warga negara juga harus tunduk pada aturan hukum, dalam kaitan ini Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa dalam paham Negara Hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara itu adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the Rule of Law, and not of Man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, '*nomos*'. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan,

---

<sup>66</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hlm. 40

ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).<sup>67</sup>

### **Negara Hukum menurut Hans Kelsen**

Negara menurut Hans Kelsen merupakan perwujudan keseluruhan sistem hukum, atau personifikasi dari suatu sistem hukum. Maka antara negara dan hukum bukan suatu entitas yang berbeda dan dapat dibedakan. Konsekuensinya penyebutan istilah negara hukum (*Rechtstaat*) adalah pengulangan yang tidak perlu. Pembedaan tersebut mengisyaratkan adanya pembedaan antara hukum yang benar dan hukum yang salah yang telah ditolak.<sup>68</sup>

Hans kelsen berpendapat bahwa Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.

---

<sup>67</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sinar Grafika, Edisi Kedua Cetakan Pertama, 2010, hal 36

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Mengutip Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961) hal. 3. Dan Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967) hal 30-31.

Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (*legal order*) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia. Suatu aturan menetapkan pembunuhan sebagai delik terkait dengan tindakan manusia dengan kematian sebagai hasilnya. Kematian bukan merupakan tindakan, tetapi kondisi fisiologis. Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam kondisi tertentu.

Kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun, kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan jika terkait dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat.<sup>69</sup> Perbedaan pengaturan apakah suatu perbuatan, suatu kondisi yang dihasilkan, ataukah keduanya memiliki pengaruh terhadap pertanggung-jawaban atas perbuatan tersebut menentukan unsur-unsur suatu delik.

Dalam kehidupan sosial terdapat berbagai macam tata aturan selain hukum, seperti moral atau agama. Jika masing-masing tata aturan tersebut berbedabeda, maka definisi hukum harus spesifik sehingga dapat digunakan untuk membedakan hukum dari tata aturan yang lain.<sup>70</sup> Masing-masing tata aturan sosial tersebut terdiri dari norma-norma yang memiliki karakteristik berbeda-beda.

Norma umum yang ditetapkan dengan cara legislasi atau kebiasaan, membentuk suatu tingkatan di bawah konstitusi dalam hirarki hukum. Norma-norma umum ini diaplikasikan oleh organ yang kompeten, khususnya pengadilan dan otoritas administratif. Organ pelaksana hukum harus diinstitusikan sesuai dengan tata hukum, yang juga menentukan prosedur yang harus diikuti organ pada saat

---

<sup>69</sup> Kelsen, Introduction, *ibid*, hal. 8–9.

<sup>70</sup> *Ibid*, Kelsen, General Theory, *Op.Cit.*, hal. 45–46

mengaplikasikan hukum. Maka norma umum hukum undang-undang atau kebiasaan memiliki dua fungsi besar, yaitu: (1) menentukan organ pelak-sana hukum dan prosedur yang harus diikuti; dan (2) menentu-kan tindakan yudisial dan administratif organ tersebut. Tindak-an inilah yang menciptakan norma individual, yaitu penerapan norma hukum pada kasus nyata.<sup>71</sup>

Selain itu, Hans Kelsen berpendapat bahwa Dari sudut pandang hukum dinamis, keputusan pengadilan yang mengadakan norma individual yang dibuat berdasarkan norma umum undang-undang atau kebiasaan adalah cara yang sama halnya dengan norma umum tersebut dibuat berdasarkan konstitusi. Pembuatan norma hukum individual oleh organ pelaksana hukum, khususnya pengadilan, harus selalu ditentukan oleh satu atau lebih norma umum yang ada terlebih dahulu (*pre-ëxistent*). Penentuan ini dapat dilakukan secara berbeda derajatnya. Normalnya, pengadilan terikat oleh norma umum yang menentukan prosedur sebagaimana pula isi dari keputusannya. Namun mungkin pula legislator mengotorisasi pengadilan untuk memutuskan kasus konkret berdasarkan dikresi-nya. Ini adalah prinsip yang dalam negara ideal Plato disebut *royal judges* dengan kekuasaan yang hampir tidak terbatas.<sup>72</sup>

Cara lain menentukan kompetensi pengadilan dalam kasus tidak adanya norma umum yang menentukan kewajiban terdakwa atau tergugat seperti yang diklaim oleh penuntut atau penggugat adalah sebagai berikut: Pengadilan diotorisasi oleh tata hukum untuk memutuskan kasus dalam diskresinya sendiri, untuk menghukum atau membebaskan terdakwa, untuk menerima atau menolak tuntutan, untuk memerintahkan atau menolak memerintahkan suatu sanksi kepada terdakwa atau tergugat. Pengadilan diotorisasi untuk

---

<sup>71</sup> Ibid., hal. 128. Kelsen, Pure Theory, Op.Cit., hal. 229

<sup>72</sup> Ibid., hal. 144.

memerintahkan suatu sanksi terhadap terdakwa atau tergugat walaupun tidak ada norma umum yang dilanggar berdasarkan klaim bahwa perbuatan tersebut tidak menyenangkan, tidak adil, atau tidak seimbang. Hal ini berarti pengadilan diotorisasikan untuk membuat kasus konkret menjadi norma hukum substantif yang menyenangkan, adil, atau seimbang. Maka pengadilan kemudian berfungsi sebagai suatu legislatif.<sup>73</sup>

Bahkan pengadilan selalu merupakan legislatif dalam hal sanksi karena membuatnya menjadi hukum. Individualisasi norma umum oleh keputusan yudisial selalu merupakan penentuan elemen yang belum ditentukan oleh norma umum dan tidak dapat secara lengkap menentukannya. Hakim adalah selalu merupakan legislator dalam arti bahwa isi keputusannya tidak pernah dapat ditentukan secara lengkap oleh norma hukum substantif yang telah ada.<sup>36</sup>

Terkait dengan tata hukum internasional, Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu tata hukum harus berlaku agar valid adalah suatu norma positif. Ini merupakan prinsip efektifitas hukum internasional. Menurut prinsip hukum internasional, suatu otoritas yang benar-benar establish adalah pemerintahan yang legitimate, yaitu *coercive order* yang ditetapkan oleh pemerintahan sebagai aturan hukum di mana masyarakat yang membentuk tata aturan ini adalah negara dalam hal hukum inter-nasional, sepanjang tata aturan ini berlaku secara keseluruhan.<sup>293</sup>

Dari sudut pandang hukum internasional, konstitusi negara adalah valid hanya jika tata hukum didasari konstitusi tersebut secara keseluruhan berlaku. Inilah prinsip umum efektivitas, suatu norma

---

<sup>73</sup> Ibid. Kasus di mana pengadilan di otorisasi ini merupakan alternatif pada saat tidak terdapatnya norma umum substansial. Jika ada norma umum, maka hakim harus melaksanakannya. Berdasarkan pandangan ini muncul aliran penafsiran konstitusi formalism yang berpendapat bahwa ruang penafsiran adalah secara semantik berdasarkan norma-norma dalam konstitusi. Lihat Charles Sampford and Kim Preston (eds.), *Interpreting Constitution: Theories, Principles, and Institutions*, (NSW: The Federation Press, 1996), hal. 232–234

positif dalam hukum internasional, yang diaplikasikan terhadap keadaan kongkret individu tata hukum nasional. Maka norma dasar dari tata hukum nasional yang berbedabeda adalah suatu norma umum tata hukum internasional.<sup>29</sup> seperti mengenai pengaturan Hak Asasi Manusi dalam Amademen UUD NRI tahun 1945.

Menurut Hans Kelsen, Jika kita meyakini hukum internasional sebagai suatu tata hukum di mana semua negara adalah sub-ordinat, maka norma dasar tata hukum nasional bukan sesuatu yang dipresu-posisi dengan pemikiran hukum, tetapi suatu norma hukum positif, suatu norma hukum internasional yang diaplikasikan terhadap tata hukum suatu negara. Mengasumsikan primasi hukum internasional atas hukum nasional, berarti masalah norma dasar pindah dari tata hukum nasional ke tata hukum internasional.<sup>295</sup> Maka norma dasar yang benar hanyalah suatu norma yang tidak dibuat oleh prosedur hukum, tetapi dipresuposisikan dengan pikiran juridis secara internasional.<sup>296</sup>

Hans Kelsen kemudian berpendapat mengenai sumber hukum. Menurut Hans Kelsen Pembuatan hukum dengan kebiasaan dan undang-undang sering disebut sebagai dua sumber hukum. Dalam konteks ini, hukum hanya dipahami sebagai norma umum, mengabaikan norma individual yang bagaimanapun merupakan bagian dari hukum seperti yang lainnya.<sup>74</sup>

Sumber hukum adalah ekspresi yang figuratif dan ambigu. Istilah tersebut tidak hanya digunakan untuk menyebut metode pembuatan hukum, yaitu kebiasaan dan legis-lasi, tetapi juga untuk mengkarakteristikkan alasan validitas hukum khususnya alasan paling akhir. Maka norma dasar menjadi sumber hukum. Namun dalam arti yang lebih luas, setiap norma hukum adalah sumber bagi norma yang lain, karena memuat prosedur pembuatan norma atau isi

---

<sup>74</sup> Ibid. Kelsen, General Theory, hal 131.



norma yang akan dibuat.<sup>75</sup> Maka setiap norma hukum yang lebih tinggi adalah sumber bagi norma hukum yang lebih rendah. Jadi sumber hukum adalah hukum itu sendiri.<sup>76</sup>

Ekspresi sumber hukum pada akhirnya digunakan juga pada keseluruhan makna yuridis. Juga mungkin mengartikan sumber hukum sebagai ide-ide yang mempengaruhi organ pembuat hukum, misalnya norma moral, prinsip politik, doktrinhukum, pendapat ahli hukum, dan lain-lain.<sup>77</sup> sumber ini tidak memiliki kekuatan mengikat karena bukan merupakan norma hukum. Namun tetap memungkinkan bagi tata hukum mewajibkan organ pembuat hukum untuk mentransfomasi norma-norma tersebut menjadi norma hukum, yang berarti menjadi sumber hukum.<sup>78</sup>

## 2. Teori Sistem Hukum

### a. Lawrence M. Friedman

Hukum bila ditinjau sebagai suatu sistem menurut ahli hukum Lawrence Friedman maka hukum memiliki 3 (tiga) komponen yakni:

- 1) *Legal Substance* (Substansi Hukum), yaitu peraturan perundang-undangan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis
- 2) *Legal Structure* (Struktur Hukum) yang terdiri dari kelembagaan hukum dan sumber daya manusia hukum serta sarana dan prasarana hukum;
- 3) *Legal Culture* (Budaya Hukum) tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.

Ketiga komponen tersebut diatas adalah merupakan aspek-aspek yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum

---

<sup>75</sup> Ibid. Kelsen, Pure Theory, Op.Cit., hal. 232–233

<sup>76</sup> Kelsen, General Theory, Op.Cit., hal. 131–132.

<sup>77</sup> Ibid. hal 171.

<sup>78</sup> Ibid. Kelsen, Pure Theory, Op.Cit., hal. 217–221.

itu sendiri. Sejalan dengan apa yang telah dijelaskan oleh Friedman mengenai komponen-komponen hukum yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri Prof Northrop juga telah memberikan sebuah pemikiran bahwasannya hukum itu harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan bahwa hukum itu harus disesuaikan atau dengan keadaan yang telah berubah.<sup>79</sup>

Lebih lanjut Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Komponen substansi hukum merujuk pada aturan, norma dan perilaku konkret manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi hukum tidak hanya terdefinisi apa yang tertulis didalam peraturan perundang-undangan semata, namun juga bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut diterapkan dengan kelonggaran-kelonggaran tertentu, yang menciptakan hukum yang hidup (*living law*). Komponen terakhir, yakni budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Presepsi terhadap sistem dan struktur hukum dipengaruhi oleh faktor suasana pikiran sosial, dan kekuatan sosial yang mempengaruhi bagaimana sistem dan struktur hukum tersebut diaplikasikan, dihindari atau disalahgunakan.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006, hlm. 79

<sup>80</sup> Ibid hal.45

struktur hukum Friedman menjelaskan<sup>81</sup>

*“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction...Struktur also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Struktur, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan Substansi hukum menurut Friedman adalah Substansi hukum menurut Friedman adalah:<sup>82</sup>

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”.*

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*

Budaya hukum merupakan salah satu unsur dari sistem hukum (*Legal system*). Friedman melihat bahwa hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi unsur tuntutan-tuntutan (*demands*) yang berasal dari kepentingan-kepentingan (*interests*) individu dan kelompok masyarakat ketika berhadapan dengan institusi hukum. Kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan tersebut merupakan kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang tercermin dalam sikap dan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Unsur kekuatan-kekuatan sosial tersebut disebut oleh Friedman

---

<sup>81</sup> Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2015, hlm. 123.

<sup>82</sup> Achmad Ali, Keterpurukan Hukum di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 97

sebagai budaya hukum.<sup>83</sup>

Lebih lanjut dikemukakan oleh Friedman bahwa istilah budaya hukum mengacu pada pengetahuan publik, pola-pola sikap dan perilaku masyarakat terhadap sistem hukum. Apakah orang-orang itu merasa dan berperilaku sesuai dengan putusan pengadilan yang adil?. Kapan mereka menghendaki untuk menggunakan pengadilan?. Bagian-bagian dari hukum apa yang mereka pertimbangkan mempunyai legitimasi? Apa yang mereka ketahui tentang hukum pada umumnya?.<sup>84</sup>

Konsepsi budaya hukum tersebut kemudian antara lain dipergunakan oleh Lev, dalam tulisannya yang berjudul *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*.<sup>85</sup> Tulisan Lev tersebut diberi ulasan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa Lev menerapkan konsep budaya hukum untuk menganalisis pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia semenjak revolusi. Ia menaruh perhatiannya untuk mencari kejelasan mengapa dan bagaimana fungsi-fungsi hukum di wilayah jajahan dilayani oleh lembaga-lembaga yang berbeda dengan hukum di negara yang merdeka. Dengan perspektif tersebut Lev ingin mengetahui tempat lembaga-lembaga hukum tersebut di dalam masyarakat dan negara Indonesia.<sup>86</sup> Uraian Lev berkisar pada dua konsep, yaitu sistem hukum dan budaya hukum. Sistem hukum menekankan kepada prosedur, akan tetapi konsep ini tidak mampu menjelaskan bagaimana sesungguhnya orang-orang menyelesaikan masalahnya, di dalam kehidupan sehari-hari.

Untuk dapat menjelaskan masalahnya, maka sistem hukum

---

<sup>83</sup> Lawrence Friedman, *The Legal System, : A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm. 193.

<sup>84</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 154.

<sup>85</sup> Tulisan tersebut telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Nirwono dan AE Priyono dalam buku Daniel S. Lev, *Hukum dan politik di Indonesia, kesinambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990).

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 86.

itu dalam menjalankan fungsinya membagi pekerjaannya dengan lembaga-lembaga lain di dalam masyarakat. Suatu sistem hukum tersebut terdiri atas proses-proses formal yang membentuk lembaga-lembaga formal bersama-sama dengan proses informal yang mengelilinginya. Pengorganisasian, tradisi, dan gaya sistem politik yang terdapat pada bangsa sangat menentukan seberapa jauh proses-proses hukum itu atau dapat digunakan dalam rangka manajemen sosial serta usaha mencapai tujuan-tujuan bersama. Budaya hukum diartikan sebagai nilai-nilai yang terkait dengan hukum (substantif) dan proses hukum (hukum ajektif). Budaya hukum mencakup dua komponen pokok yang saling berkaitan, yakni nilai-nilai hukum substantif dan nilai-nilai hukum ajektif (prosedural). Nilai-nilai hukum substantif berisikan asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi dan penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat, apa yang secara sosial dianggap benar atau salah, dan seterusnya pengaturan sosial maupun pengelolaan konflik yang terjadi di dalam masyarakat.<sup>87</sup>

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun

---

<sup>87</sup> Daniel S. Lev, *opcit*, hlm. 119-120

kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.<sup>88</sup>

b. Sunaryati Hartono

Sunaryati Hartono dalam bukunya Politik hukum menuju satu sistem hukum Nasional tidak secara eksplisit merumuskan arti politik hukum sebagai alat yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita.<sup>89</sup> Adapun penjabaran lain mengenai Politik hukum yaitu Politik Hukum sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>90</sup>

Pembagian Hukum itu sendiri di golongkan dalam beberapa

---

<sup>88</sup> Munir Fuady, Filsafat dan Teori Hukum Pusat Modern, Kencana, Jakarta, 2003 hlm 40

<sup>89</sup> Prof. Dr. Moh Mahfud MD, Politik Hukum Menuju Sistem Pembangunan Nasional, <http://library.stik-ptik.ac.id/file?file=digital/45769-Mhn2-07-022.pdf> di akses tanggal 1-8-2023 jam 09.00 WIB

<sup>90</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu sistem Hukum Nasional, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

jenis:<sup>91</sup>

Berdasarkan Wujudnya

1. Berdasarkan Wujudnya Hukum tertulis, yaitu hukum yang dapat kita temui dalam bentuk tulisan dan dicantumkan dalam berbagai peraturan negara, Sifatnya kaku, tegas Lebih menjamin kepastian hukum Sangsi pasti karena jelas tertulis Contoh: UUD, UU, Perda
2. Hukum tidak tertulis, yaitu hukum yang masih hidup dan tumbuh dalam keyakinan masyarakat tertentu (hukum adat). Alam praktik ketatanegaraan hukum tidak tertulis disebut konvensi Contoh: pidato kenegaraan presiden setiap tanggal 16 Agustus

Berdasarkan Ruang atau Wilayah Berlakunya

1. Hukum lokal, yaitu hukum yang hanya berlaku di daerah tertentu saja (hukum adat Manggarai-Flores, hukum adat Ende Lio-Flores, Batak, Jawa Minangkabau, dan sebagainya).
2. Hukum nasional, yaitu hukum yang berlaku di negara tertentu (hukum Indonesia, Malaysia, Mesir dan sebagainya).
3. Hukum internasional, yaitu hukum yang mengatur hubungan antara dua negara atau lebih (hukum perang, hukum perdata internasional, dan sebagainya)

Berdasarkan Waktu yang Diaturkannya: Hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*); disebut juga hukum positif.

1. Hukum yang berlaku pada waktu yang akan datang (*ius constituendum*).
2. Hukum asasi (hukum alam).

---

<sup>91</sup> Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung, Alumni, hlm. 32

Menurut Sunaryati Hartono, pengertian hukum nasional dipakai dalam arti berbeda dengan pengertian hukum positif, tetapi lebih mengandung arti *ius constituendum* Indonesia atau sistem hukum yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, yang memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan teratur. Perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan. Lebih jauh Sunaryati Hartono menjelaskan terdapat 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan yakni:<sup>92</sup>

- 1) Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
- 2) Hukum sebagai sarana pembangunan;
- 3) Hukum sebagai sarana penegakan keadilan;
- 4) Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Namun demikian keberadaan sistem hukum kita juga memiliki relevansi atau keterkaitan dengan kebijakan politik hukum yang ada. Tengku Moh Radhi menjelaskan bahwasannya politik hukum adalah kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah mengenai hukum dan kemana sistem hukum kita ini akan dibawa. Demikian pula yang dijelaskan oleh ahli hukum tata negara mengenai pengertian politik hukum, Moh Machfud MD mengatakan "*legal policy*" atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum

---

<sup>92</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006, hlm. 10



baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.<sup>93</sup>

Sedangkan menurut Bagir Manan, legal existing Sistem Hukum Indonesia itu ada 4, yaitu sistem hukum barat berdasarkan asas konkordansi dari Belanda, sistem hukum adat terdiri dari banyak sistem hukum (Van Vollenhoven menyebut lingkungan hukum adat), sistem hukum agama, dan terakhir sistem hukum yang lahir sejak kita merdeka atau disebut sistem hukum nasional. Dengan demikian pengertian sistem hukum nasional menurut Bagir Manan berbeda dengan Sunaryati Hartono. Bagir Manan mengartikan sistem hukum nasional adalah hukum positif juga, hanya hukum ini lahir sejak Negara RI merdeka sampai sekarang. Penulis setuju dengan pendapatnya Bagir Manan ini dengan tambahan bahwa sistem hukum nasional ini selain lahirnya setelah RI merdeka juga ditujukan untuk seluruh bangsa Indonesia, bukan hanya partial saja keberlakuannya seperti halnya hukum barat, hukum adat maupun hukum islam yang hanya ditujukan untuk golongan tertentu saja, adat tertentu, atau agama tertentu. Sedangkan Sistem Hukum Indonesia selain terdiri dari sistem hukum nasional juga termasuk sistem hukum adat, sistem hukum islam dan sistem hukum barat.

Sunaryati Hartono berpendapat bahwa jika hukum dilihat sebagai sistem, maka hukum terdiri dari unsur-unsur:<sup>94</sup>

- 1) Nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat;
- 2) Filsafat Hukum;
- 3) Norma-norma hukum, yang terdiri dari:
  - a) Hukum Nasional:

---

<sup>93</sup> Moh Machfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, 2009, hlm. 1

<sup>94</sup> Sunaryati Hartono, Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional, Bandung :PT Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 45-47.

- i. Konstitusi;
- ii. Undang-undang ;
- iii. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-undang
- iv. Yurisprudensi tetap;
- v. Hukum Kebiasaan;
- vi. Hukum Adat;
- vii. Teori Negara Hukum Hukum Agama;
- viii. Dan lain-lain.

b) Hukum Internasional:

- i. Perjanjian/konvensi multilatera yang telah diratifikasi oleh pemerintah RI.
- ii. Perjanjian internasional bilateral antara RI dan negara asing.
- iii. Hukum kebiasaan dan asas-asas hukum internasional yang berlaku universal.
- iv. Lembaga-lembaga Hukum, seperti DPR, lembaga eksekutif, pengadilan, lembaga pemerintah di pusat dan daerah, lembaga keamanan dan pertahanan negara, dan lain-lain;
- v. Proses dan prosedur di lembaga-lembaga hukum;
- vi. Sumber daya manusia;
- vii. Lembaga-lembaga pendidikan hukum dan sistem pendidikan hukum;
- viii. Sarana dan prasarana;
- ix. Lembaga-lembaga pembangunan hukum, seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional, Komisi Hukum Nasional, dll;
- x. Anggaran negara yang disediakan untuk pemeliharaan dana pembangunan hukum.

Menurut Sunaryati Hartono kesepuluh unsur sistem hukum

di atas saling berpengaruh dan bersinergi. Jika satu unsur saja tidak berjalan atau tidak mencukupi (misalnya kurangnya anggaran bagi sarana dan prasarana hukum, atau SDM yang tidak memadai, atau sisten pendidikan hukum yang sudah tidak memadai untuk abad ke-21, DPR yang tidak efektif, dan sebagainya) akan mengakibatkan macetnya seluruh sistem hukum.<sup>95</sup>

Menurut Jumly Asshidiqie hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, Negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu Negara hukum. Sebagai suatu kesatuan sistem, di dalam hukum terdapat beberapa elemen, yaitu: (1) elemen kelembagaan (*elemen institusional*), (2) elemen kaedah aturan (*elemen instrumental*), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*) dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau kegiatan penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti sempit, (d) kegiatan pemasyarakatan dan pendidikan hokum (*law socialization and law education*) dan (e) kegiatan pengolahan informasi hokum (*law information management*) sebagai kajian penunjang. Kelima kegiatan itu biasanya dibagi kedalam tiga wilayah fungsi kekuasaan Negara, yaitu (i) fugsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administrative, dan (iii) fungsi yudikatif atau *judicial*. Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintah, sedangkan organ judikatif adalah birokrasi

---

<sup>95</sup> Ibid.

aparatur penegak hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Kesemuanya itu harus pula dihubungkan dengan hirarki masing-masing mulai organ tertinggi sampai terendah, yaitu yang terkait aparatur tingkat pusat, aparatur tingkat provinsi, dan aparatur tingkat kabupaten/kota. Dalam keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem juga tidak dapat diharapkan tegak sebagaimana mestinya.<sup>96</sup>

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

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang majemuk. Kemajemukan masyarakat Indonesia dilatarbelakangi oleh beragamnya suku, adat istiadat, etnis, bahasa, agama/kepercayaan, hingga golongan. Kemajemukan masyarakat Indonesia telah final dengan dipersatukan berdasarkan Sumpah Pemuda. Kesatuan nilai-nilai yang hidup di masyarakat dengan didasarkan kepada kemajemukan yang berlatar belakang sejarah panjang di masyarakat, dikristalisasikan melalui Pancasila dengan nilai-nilainya dan semboyan keberadaannya dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika" sebagai tanda utama bagi keberadaan kelima sila yang ada dalam Pancasila.

Pancasila merupakan dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan pemersatu dalam kehidupan bangsa Indonesia.<sup>97</sup> Soekarno menyebutnya sebagai bintang penuntun (*leitstar*), suatu dasar yang statis namun juga memiliki dimensi yang dinamis di mana Pancasila juga berfungsi mengarahkan bangsa

---

<sup>96</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, cet. Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 379-380

<sup>97</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna* (Jakarta: PT Gramedia, 2012), Hlm. 41.

Indonesia untuk mencapai tujuannya.<sup>98</sup> Pancasila mengandung nilai-nilai penuntun yang harus dijadikan rujukan dalam merumuskan setiap kebijakan dan rencana pembangunan di seluruh bidang kehidupan, termasuk dalam bidang hukum dan dalam segala ruang lingkup, baik nasional maupun daerah, yang keberadaan nilai-nilainya menjadi bagian dalam tujuan dari berbangsa dan bernegara yang tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), sehingga cerminan hukum yang ada harus bersumber dari nilai-nilai Pancasila.

Dalam pandangan Hans Kelsen, istilah sumber hukum (*sources of law*) mengandung banyak pengertian, karena sifatnya yang *figurative and highly ambiguous*. Pertama, yang lazim dipahami sebagai *sources of law* ada 2 (dua) macam, yaitu *custom* dan *statue*. Oleh karena itu *sources of law* biasa dipahami sebagai *a matheod of creating law, custom, and legislation* yaitu *customary and statutory creation of law*. Kedua, *sources of law* juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan atau *the reason for validity of law*. Semua norma yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma hukum yang lebih rendah. Pengertian sumber hukum (*sources of law*) itu identik dengan hukum itu sendiri (*the source of law is always itself law*). Ketiga, *sources of law* juga dipakai untuk hak-hak yang bersifat non juridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik, ataupun pendapat para ahli, dan sebagainya yang dapat mempengaruhi pembentukan suatu norma hukum, sehingga dapat pula disebut sebagai sumber hukum atau *the sources of the law*.<sup>99</sup>

Menurut Jimly Ashiddiqie, nilai dan norma agama dapat juga dikatakan menjadi sumber yang penting untuk terbentuknya nilai dan norma etika dalam kehidupan bermasyarakat, sementara nilai-nilai

---

<sup>98</sup> Ibid

<sup>99</sup> Jimly Ashiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 152

dan norma etika itu menjadi sumber bagi terbentuknya norma hukum yang dikukuhkan atau dipositifkan oleh kekuasaan negara. Lebih lanjut lagi menurut Jimly Ashiddiqie, dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, ketiga jenis nilai dan norma itu pada pokoknya sama-sama berfungsi sebagai sarana pengendalian dan sekaligus sistem referensi mengenai perilaku ideal dalam setiap tatanan sosial (*social order*).<sup>100</sup> Secara mudah, Utrecht membedakan sumber hukum pada dua macam pengertian, yaitu sumber hukum dalam arti formal (*formele zin*) dan sumber hukum dalam arti substansial, material (*materiele zin*). Dimana, sumber hukum dalam arti formal adalah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu keadaan hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat darimana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis.<sup>101</sup>

Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang berlatarbelakang kearifan masyarakat yang hidup di nusantara Indonesia, menjadi bintang pemandu dalam kehidupan berbangsa di masyarakat. Kristalisasi tersebut perlu dijadikan sebagai sumber hukum formal bangsa dan negara Indonesia, dimana nilai-nilai tersebut sebagai *materiele zin* diangkat kepermukaan sebagai sumber hukum secara formal yang dijadikan sumber hukum tertulis.

Setidaknya terdapat 2 (dua) Keetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menegaskan Pancasila sebagai sumber hukum. Pertama, 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

---

<sup>100</sup> Ibid hal 152-153

<sup>101</sup> Jimly Ibid hal 157

agama malah memiliki kedudukan yang sangat khas karena bersumber dari Firman Tuhan.<sup>102</sup> Kedua, TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan menyatakan, yang dimaksud dengan sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. TAP MPR Nomor III Tahun 2000 tersebut mempertegas keberadaan Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Ketegasan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dalam undang-undang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai kedudukan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dengan demikian dalam kehidupan bernegara Indonesia, Pancasila menempati hukum tertinggi dalam bernegara. Sebagaimana disampaikan oleh Utrecht, keberadaan Pancasila sebagai sumber hukum berdampingan kedudukannya sebagai sumber hukum material lainnya, baik agama, adat istiadat, hukum masyarakat di daerah, dengan Pancasila sebagai bingkai hukum bernegara.

Sebagai sumber hukum maka sistem Hukum Nasional kita harus bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, sedang di dalam

---

<sup>102</sup> Widodo Ekatjahjana, Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Di Indonesia (Ceramah disampaikan pada Pengarahan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2021).

Pembukaan UUD 1945 kelima sila dari Pancasila telah dinyatakan sebagai falsafah hukum Indonesia, maka dengan sendirinya Pancasila dan UUD 1945 itulah yang merupakan asumsi-asumsi, norma-norma dan nilai-nilai yang mendasari segala penilaian hukum dan penentu terhadap perilaku warga negara maupun orang asing yang berada di dalam wilayah negara Republik Indonesia dan juga terhadap segala peristiwa yang terjadi di atau menyangkut kehidupan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, hukum nasional Indonesia harus mengarah pada perwujudan tujuan negara yang sudah tertuang dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Kedua, usaha pencapaian tujuan ini harus dilakukan dengan cara-cara yang selaras dengan kelima sila Pancasila, yakni berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di sini nampak bahwa Pancasila lah yang harus menjadi sumber dari segala sumber hukum bernegara.

Sebagai paradigma pembangunan hukum nasional, Pancasila telah lama diyakini sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini juga 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 dan perubahan ketiga dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, maka jiwa dan nilai-nilai Pancasila harus menjadi dasar dan tercermin dalam sistem hukum nasional yang akan dibangun.

Menurut Sunaryati Hartono, meski kedudukannya sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sudah tak perlu lagi diragukan,



sebagai sebuah paradigma (prinsip), masih diperlukan penjabaran lebih jauh mengenai seperti apa hukum yang berjiwa/berwatak Pancasila menjadi patokan dan standar yang sama bagi pembangunan seluruh komponen sistem hukum nasional. Pertama-tama, terdapat 3 karakteristik dari negara yang berdasarkan hukum Pancasila yang perlu diperhatikan<sup>103</sup>:

- a. Kekeluargaan. Negara hukum Pancasila mengusahakan terwujudnya harmoni dan keseimbangan antara hak-hak individu (seperti hak individu dan hak asasi manusia) dan kepentingan bersama (kepentingan nasional).
- b. Berkepastian dan berkeadilan. Negara hukum Pancasila memadukan unsur-unsur baik yang terdapat dalam konsep *rechtstaat* dan *rule of law* yakni prinsip kepastian hukum dan prinsip keadilan. Pembangunan hukum nasional tidak bisa semata-mata mengejar salah satu saja, namun harus mengejar keduanya.
- c. Memadukan hukum sebagai alat perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat. Dengan tetap berpijak pada nilai-nilai Pancasila dan tujuan bernegara, negara hukum pancasila secara selektif menentukan hal-hal yang hendak diubah dalam masyarakat dan juga hal-hal dalam budaya masyarakat yang hendak dicerminkan melalui instrumen hukum. Dalam karakter ini, hukum memberikan ruang bagi tumbuh kembangnya beragam budaya masyarakat yang baik dan dapat menguatkan dengan mengadopsinya ke dalam instrumen hukum. Kedua pendekatan ini harus senantiasa digunakan dalam proses pembangunan hukum nasional.

Negara hukum Pancasila di atas, dapat dirumuskan lebih jauh bahwa hukum berjiwa Pancasila ini setidaknya mencerminkan nilai-nilai Pancasila sebagai berikut<sup>104</sup>:

- a. Hukum yang berketuhanan  
Sebagai turunan sila pertama Pancasila, terhadap relasi agama

---

<sup>103</sup> Sunaryati Hartono, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, yang dikutip dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm 122.

<sup>104</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, hlm 123-126

dan negara, Indonesia tidak menganut sekularisme ataupun teokrasi. Sesuai dengan konsep negara yang berketuhanan (religious nation state) kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia didasarkan pada kepercayaan kepada Ketuhanan yang Maha Esa. Hukum yang berketuhanan berarti hukum memberi ruang bagi kebebasan beragama dan memeluk kepercayaan di Indonesia serta menghargai dan mempertimbangkan nilai-nilai agama dan kepercayaan yang dipeluk oleh masyarakat Indonesia. Meski demikian, pengaruh nilai agama dan kepercayaan ini pun tunduk pada nilai-nilai Pancasila lainnya seperti kemanusiaan, persatuan dan keadilan. Karena itu hukum di Indonesia semestinya menghindari dominasi nilai dari suatu agama atau kepercayaan apabila hal itu dapat mengakibatkan perpecahan atau diskriminasi. Di sini nampak bahwa terhadap hukum-hukum yang sarat akan pengaruh nilai-nilai agama dan kepercayaan, diperlukan konsultasi publik yang baik sehingga hukum yang dibentuk mendapatkan legitimasi yang cukup dari masyarakat.

b. Hukum yang menjunjung tinggi kemanusiaan

Menjunjung tinggi kemanusiaan berarti bahwa sistem hukum yang dibangun harus menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia sebagaimana telah diamanatkan kepada negara di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembatasan terhadap hak asasi manusia harus dilakukan secara hati-hati dengan menggunakan instrumen undang-undang saja melalui proses yang demokratis. Pembatasan ini juga hanya dapat dilakukan untuk alasan yang secara terbatas telah ditetapkan oleh konstitusi yakni untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atau hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis (Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945).

c. Hukum yang ber-bhinneka tunggal ika

Prinsip ini berarti hukum yang dibangun memberi ruang bagi keragaman yang terdapat dalam masyarakat Indonesia namun tetap berorientasi pada penguatan persatuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan latar belakang, situasi sosial-budaya dan kebutuhan hukum masyarakat dari Sabang sampai Merauke karenanya akan selalu menjadi salah satu pertimbangan yang tidak boleh diabaikan. Selain itu, ini juga berarti pembangunan hukum nasional memberi ruang bagi

pluralisme hukum yang saling mengisi dan memperkuat sistem hukum nasional.

Yang perlu diperhatikan di sini adalah bahwa penerimaan terhadap keragaman tersebut tidak boleh mengancam persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Ketika hal ini terjadi, maka yang akan harus dikedepankan adalah prinsip bahwa kepentingan nasional mengatasi kepentingan golongan dan ini berarti pembangunan hukum nasional senantiasa perlu mencari titik seimbang di antara keduanya. Prinsip ini penting untuk dipegang baik dalam konteks pembangunan hukum nasional maupun daerah. Pembangunan hukum nasional tak boleh mematikan keragaman daerah, dan pembangunan hukum daerah tidak boleh mengancam persatuan nasional.

d. Hukum yang memperkuat demokrasi

Dalam prinsip ini juga tercermin semangat “Aku dan kamu menjadi kita” yang menunjukkan bahwa pembangunan hukum meliputi proses dialog terus menerus antara berbagai komponen masyarakat dan juga negara sehingga dapat menghasilkan hukum yang merupakan sintesis dari berbagai kebutuhan dan kepentingan. Pembangunan hukum nasional harus menggunakan cara-cara yang demokratis seperti menyediakan ruang partisipasi publik, keterbukaan, dan dialog. Hukum tidak lagi dipandang sebagai kehendak penguasa belaka tetapi merupakan hasil dari musyawarah dan mufakat.

Dalam prinsip ini terkandung juga amanat agar pembangunan hukum ke depan mengokohkan pilar-pilar demokrasi yang telah dibangun selama ini seperti sistem perwakilan, pemilihan umum, kebebasan pers, independensi peradilan, partai politik, dan sebagainya. Apa yang hendak dibangun adalah demokrasi yang memiliki muatan moral dan budi pekerti. Maka penguatan sistem demokrasi melalui hukum tak hanya bermakna pengaturan terhadap struktur dan mekanisme yang telah disebutkan di atas tetapi juga terhadap nilai dan manusianya.

e. Hukum yang menyejahterakan dan membawa keadilan sosial

Keberadaan hukum di Indonesia haruslah bertujuan pada perwujudan kesejahteraan dan keadilan sosial. Hukum menjadi salah satu sarana bagi negara kesejahteraan untuk mewujudkan tujuannya. Ini berarti hukum berorientasi untuk dapat turut menyelesaikan permasalahan-permasalahan seperti pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial, penciptaan lapangan kerja,

sistem kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial. Pengaturan tentang penguasaan negara terhadap sumber daya alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI pun juga harus betul-betul menjamin kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Di tengah perkembangan yang pesat di bidang perekonomian dan semakin hilangnya batas-batas negara dalam melakukan aktivitas perekonomian, hukum yang berjiwa Pancasila menjamin bahwa pengaturan yang dilakukan akan selalu berorientasi pada perwujudan kesejahteraan dan keadilan sosial dan bukan hanya sekedar mengejar pertumbuhan ekonomi belaka.

f. Hukum yang melayani

Fungsi hukum pada hakekatnya tidaklah hanya mengatur, mengurus (termasuk memberikan kewenangan), menghukum, “menjaga” terjadinya equality before the law dalam praktek, tetapi juga harus melayani negara, pemerintah dan masyarakat serta privat sektor. Hukum dalam pengertian ini tentunya tidak terbatas pada norma-norma pada peraturan perundang-undangan saja, tetapi juga bagaimana aparatur negara dan aparatur penegak hukum (APH) lebih bersifat melayani. Hukum dalam arti norma dan hukum dalam arti penerapannya; bahkan dengan perkembangan teknologi pada saat ini, kedepan tentunya sarana dan prasarana hukum juga harus bersifat melayani.

Pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dijumpai asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan dan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas ini dapat dipandang sebagai turunan dari sila-sila Pancasila dan dengan demikian dapat menjadi salah satu gambaran mengenai hukum yang berjiwa Pancasila. Namun di samping asas-asas ini, perlu juga digariskan sebuah panduan yang lebih umum, yang dapat diterapkan tidak hanya pada konteks peraturan perundang-undangan, yang merupakan bagian dari

substansi hukum, tetapi juga dapat diterapkan pada subsistem lainnya yakni struktur hukum, budaya hukum, dan sarana prasarana hukum. Nilai-nilai Pancasila mencakup variabel dan indikator dari sila-sila dari Pancasila.<sup>105</sup>

#### 4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan disusun berdasarkan teori hukum berjenjang (*stufenbau theory*). Teori tersebut dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).<sup>106</sup> Kelsen mengemukakan *grundnorm* sebagai “*a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from*”<sup>107</sup>. *Grundnorm* di Indonesia dikenal dengan adanya konstitusi sebagai dasar dan hukum tertinggi. Konstitusi tersebut yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Berdasarkan Teori hukum berjenjang (*stufenbau*) sebuah norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya. Kelsen menggambarkan suatu sistem hukum sebagai sebuah sistem norma yang saling terkait satu sama lain (*interlocking norms*) yang bergerak dari suatu norma yang umum (*the most general ought*) menuju ke norma yang lebih konkret (*the most particular or concrete*).<sup>108</sup> Hal tersebut pada akhirnya akan bermuara pada *grundnorm*. Relasi dan hierarki antara *grundnorm* dan norma lainnya adalah “*Grundnorms-*

---

<sup>105</sup> Ibid hlm.126

<sup>106</sup> Raymond Wacks “*Understanding Jurisprudence : An Introduction to Legal Theory*” dalam Atip Latipulhayat, Hans Kelsen, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, Bandung : Universitas Padjajaran, 2014, hlm. 202.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> ibid

*norms-subnorms*".

Hierarki norma (*stufenbau theory*) selanjutnya dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam *theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara, yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundementalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*).<sup>109</sup>

Hamid Attamimi, mengembangkan teori ini dengan memasukkan jenis-jenis norma yang ada di Indonesia. Susunan norma hukum menurut Hamid Attamimi, menempatkan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai norma fundamental negara. Lapis kedua yang merupakan aturan dasar negara meliputi batang tubuh UUD NRI 1945, ketetapan MPR, dan konvensi ketatanegaraan. Sedangkan lapis ketiga yaitu undang-undang formil adalah undang-undang. Pada lapis terakhir yaitu aturan teknis dan otonom antara lain meliputi peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan sebagainya. Lebih lanjut Prof Hamid Attamimi menyatakan bahwa Pancasila merupakan norma fundamental negara yang memiliki nilai filosofis tinggi terkait dengan moral bangsa dan negara. Kedudukannya juga sebagai ideologi negara.<sup>110</sup> Cita-cita bangsa Indonesia adalah rakyat Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Tujuan bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

---

<sup>109</sup> *ibid*

<sup>110</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, PT Kanisius hlm 48.

perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>111</sup> Guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia tersebut diejawantahkan dengan nilai-nilai Pancasila.

Sistem hukum menempatkan Pancasila sebagai *recthtsidee* (cita hukum) yang menjiwai setiap norma peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P3) mengatur bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Ketentuan tersebut menuntut bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 menyatakan sebagai berikut:

“*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
2. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
3. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
4. *Peraturan Pemerintah;*
5. *Peraturan Presiden;*
6. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*

Selain itu, Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*) diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 yang menyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial,

---

<sup>111</sup> Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea keempat

Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh Lembaga di atas diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU P3 bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Keberadaan peraturan tersebut perlu adanya pembinaan guna memastikan dalam pembentukannya tidak bertentangan dengan Pancasila. Selain itu, dalam implementasi atas peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang dijiwai oleh aparatur pelaksananya serta budaya masyarakat yang diatur.



## B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

### 1. Koordinasi;

Yang dimaksud dengan "asas koordinasi" adalah pelaksanaan tugas dan fungsi dalam pembinaan ideologi Pancasila dilakukan dengan berkoordinasi dengan seluruh penyelenggara negara dalam kekuasaan eksekutif, termasuk pusat dan daerah, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lembaga negara lainnya.

### 2. integrasi

Yang dimaksud dengan "asas integrasi" adalah pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila merupakan satu kesatuan yang utuh sehingga perlu diintegrasikan semua fungsi pembinaan ideologi Pancasila yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam kekuasaan eksekutif, termasuk pusat dan daerah, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lembaga negara lainnya.

### 3. sinkronisasi;

Yang dimaksud dengan "asas sinkronisasi" adalah pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila yang dilakukan oleh penyelenggara negara kekuasaan eksekutif, termasuk pusat dan daerah, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lembaga negara lainnya, diselaraskan dan disesuaikan dengan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila.

### 4. partisipasi

Yang dimaksud dengan "asas partisipasi" adalah bahwa setiap warga negara ikut berperan serta melakukan upaya pembinaan dan pengamalan ideologi Pancasila.

### 5. keberlanjutan

Yang dimaksud dengan "asas keberlanjutan" adalah pembinaan ideologi Pancasila dilakukan secara terus menerus untuk selamanya agar Pancasila selalu diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

### 6. Asas Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

7. Teori pengawasan, executive review/administrative review oleh pemerintah merupakan bagian dari mekanisme kontrol norma hukum yang telah dibentuk (*legal norm control mechanism*) yang disebut juga *administrative control* sekaligus penataan peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang telah dihasilkan oleh setiap kementerian/lembaga selama ini, baik yang ada di pusat maupun di daerah.

### C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Ruang lingkup Pembinaan hukum nasional meliputi:

#### 1. Substansi Hukum

Pembinaan terhadap substansi hukum dilakukan terhadap:

##### a. Pembentukan PUU

Pembinaan terhadap substansi hukum dalam puu dilakukan dengan metode:

##### 1) Perencanaan PUU

##### a) Penyusunan Prolegnas;

Peraturan perundang-undangan merupakan elemen penting dalam negara hukum untuk menjalankan dan mencapai tujuan nasional. Dalam konteks pembangunan, peraturan perundang-undangan juga menjadi sarana untuk mendukung perwujudan tujuan pembangunan. Kedudukannya memberikan legitimasi dan legalitas bagi tindakan pemerintah dalam kerangka pelaksanaan pembangunan.

Hubungan yang sangat erat antara peraturan perundang-undangan dengan pencapaian tujuan nasional dan tujuan pembangunan ini menuntut adanya sistem peraturan perundang-undangan yang baik. Kualitas peraturan perundang-undangan dan sistem yang baik akan mendukung pelaksanaan pembangunan

nasional.<sup>112</sup> Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan proses yang baik.

Proses pembentukan peraturan perundang-undang dimulai dari tahap perencanaan. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mendefinisikan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pada tahapan perencanaan pembentukan undang-undang dilakukan dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).<sup>113</sup> Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.<sup>114</sup> Prolegnas merupakan pintu pertama untuk mewujudkan produk hukum yang berorientasi ke depan (*forward looking*), yang mempunyai daya laku dan daya guna. Oleh karena itu prolegnas diharapkan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan undang-undang yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.<sup>115</sup> Prolegnas ditetapkan untuk jangka

---

<sup>112</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2016-2017, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Hal. 25.

<sup>113</sup> Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>114</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>115</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.<sup>116</sup>

Penyusunan Prolegnas dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah UUD 1945. UUD 1945 cukup banyak mendelegasikan pengaturan untuk dituangkan dalam bentuk undang-undang, tetapi banyak yang tidak dilengkapi dengan perintah legislasi sama sekali. Karena itu, kebutuhan hukum yang timbul dalam praktiklah yang akan menentukan perlu tidaknya sesuatu kebijakan kenegaraan dituangkan dalam bentuk undang-undang. Penyusunan program legislasi nasional didasarkan pada skala prioritas yang daftarnya disusun berdasarkan atas:<sup>117</sup>

1. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah undang-undang lainnya;
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
5. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
6. Rencana pembangunan jangka menengah;
7. Rencana kerja pemerintah dan rencana startegis DPR; dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selain berdasarkan atas skala prioritas, dalam

---

<sup>116</sup> Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>117</sup> Sihombing, Eka NAM dan Ali Marwan, 2021, Ilmu Perundang-Indangan, Jakarta: Setara Press. Hal.126.

Prolegnas juga dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:<sup>118</sup>

- a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas dalam keadaan tertentu yang mencakup:<sup>119</sup>

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Sebagai instrumen perencanaan, Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang mencerminkan materi hukum (*legal substance*) yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang (RUU) yang meliputi: <sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>119</sup> Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>120</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. jangkauan dan arah pengaturan.

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan perlunya penyusunan RUU, sedangkan tujuan penyusunan RUU memuat alasan pembentukan RUU sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sasaran yang ingin diwujudkan memuat sesuatu yang ingin dicapai dengan pengaturan tersebut sedangkan jangkauan dan arah pengaturan memuat subyek dan obyek dalam pengaturan tersebut serta cara untuk mencapai/mewujudkan sasaran pengaturan tersebut. Materi yang diatur tersebut yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Prolegnas merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu, yaitu lima tahun ke depan. Melalui Prolegnas akan terlihat sasaran politik hukum menuju terwujudnya *good governance*, maka baik RUU yang diajukan oleh Pemerintah maupun RUU yang diajukan oleh DPR, prioritas pembahasannya di DPR akan berkaitan dengan *good governance*.<sup>121</sup>

Prolegnas jangka menengah dapat dilakukan evaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas

---

<sup>121</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2016-2017, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Hal.63

tahunan.<sup>122</sup> Evaluasi tersebut dilakukan untuk menghasilkan keselarasan dengan capaian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), perkembangan kebutuhan hukum dan regulasi dalam pelaksanaan pembangunan nasional, dan/atau prioritas agenda pembangunan nasional yang ditetapkan oleh Presiden.<sup>123</sup>

Evaluasi tersebut dilakukan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan Pemrakarsa.<sup>124</sup>

Dalam penyusunan Prolegnas prioritas tahunan diperlukan adanya kesiapan teknis yaitu tersedianya:<sup>125</sup>

1. naskah akademik;
2. surat keterangan penyelarasan Naskah Akademik dari Menteri;

---

<sup>122</sup> Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>123</sup> Pasal 15 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>124</sup> Pasal 15 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>125</sup> Pasal 19 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. rancangan undang-undang;
4. surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian dari Pemrakarsa; dan
5. surat keterangan telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari Menteri.

Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>126</sup>

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi DPR . Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi DPR. Penyusunan Prolegnas oleh DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM.<sup>127</sup> Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR.<sup>128</sup>

Penyusunan Prolegnas sebagai tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak

---

<sup>126</sup> Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>127</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>128</sup> Pasal 22 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



hanya menjadi tampungan daftar keinginan saja tetapi juga sebagai sarana kontrol agar nantinya kualitas dan kuantitas undang-undang menjadi baik dan selaras dengan agenda pembangunan hukum nasional. Untuk mengetahui kualitas suatu undang-undang dapat dilakukan dengan melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap implementasi undang-undang. Dalam pemantauan dan peninjauan dapat ditemukan kekurangan, celah, atau perubahan kebutuhan hukum untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang perlu dimanfaatkan menjadi salah satu indikator dalam penyusunan Prolegnas.

b) Penyusunan Progsun PP dan Perpres

Perencanaan penyusunan PP dan Perpres secara singkat telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perpres No. 87 Tahun 2014. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang merupakan bagian dari organisasi Kementerian Hukum dan HAM adalah instansi yang bertanggung jawab dalam Progsun PP dan Perpres. Secara umum, Progsun PP dan Perpres dilakukan melalui serangkaian pertemuan antara BPHN dengan kementerian/lembaga yang akan menjadi pemrakarsa PP dan Perpres. Dalam pertemuan tersebut, BPHN akan melakukan verifikasi usulan-usulan PP dan Perpres dengan menggunakan beberapa pertanyaan antara lain: (a) apakah PP dan Perpres yang diusulkan merupakan amanat peraturan yang lebih tinggi/peraturan lain yang terlebih dahulu ada; (b)

apakah PP dan Perpres yang diusulkan telah masuk dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP); atau (c) apakah PP dan Perpres yang diusulkan memiliki urgensi untuk ditetapkan. Usulan-usulan dari kementerian/lembaga yang telah lolos uji verifikasi tersebut kemudian akan ditetapkan melalui Keputusan Presiden pada setiap tahunnya.<sup>129</sup>

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), telah memberikan kewenangan kepada Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar <sup>130</sup> , dan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya<sup>131</sup>. Pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi pintu masuk yang mendasari Presiden untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres), yang kemudian menyebabkan Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.<sup>132</sup>

Urgensi PP dan Perpres dalam sistem peraturan perundangan-undangan jika dilihat dari materinya, menjadi turunan dari aturan yang lebih tinggi, juga salah satu bentuk supaya jalannya pemerintahan efektif.

---

<sup>129</sup> Hendra Wahanu Prabandani, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas Jurnal Hukum: Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia

<sup>130</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>131</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>132</sup> Maria Farida Indarti, Ilmu Perundangan-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hal. 198.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya<sup>133</sup> dan Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. <sup>134</sup> Dengan demikian dalam Progsun PP tidak dimungkinkan terdapat RPP yang disusun tanpa ada delegasi dari UU (PP nondelegasi). Perpres juga dibentuk dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Materi muatan dalam Perpres memberikan keleluasaan bagi seorang Presiden untuk mengeluarkan regulasi yang menjamin penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berjalan lebih baik namun tetap tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi.<sup>135</sup>

PP maupun Perpres secara konsep dapat diperoleh dari kewenangan delegasi dan atribusi. Atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh konstitusi (UUD NRI 1945) atau undang-undang (UU) ke suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan pusat ataupun daerah. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundangan lebih tinggi ke peraturan perundangan lebih rendah.

Pendelegasian kewenangan dari UU diatur lebih lanjut dalam PP atau Perpres harus menyebut ruang lingkup materi yang diatur dalam PP atau Perpres. Materi

---

<sup>133</sup> Pasal 12 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>134</sup> Pasal 13 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>135</sup> <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/1/pdf>, diakses pada tanggal 1 agustus 2023

muatan yang berasal dari pendelegasian PUU lebih tinggi tersebut akan dicantumkan sebagai pokok materi muatan dalam Progsun PP/Perpres. Pokok materi muatan yang dicantumkan dalam Progsun Perpres harus sesuai dengan kebutuhan pemerintahan.

Untuk memastikan materi muatan dalam PP dan Perpres (khususnya atribusi UUD NRI1945) memuat tiga asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu

1. asas tujuan yang jelas,
2. asas dapat dilaksanakan, dan
3. asas perlunya pengaturan.

semua asas formil yang dimaksud diatas dapat dijadikan untuk membentuk peraturan perundang-undangan termasuk PP dan Perpres, yang semuanya dihimpun dalam satu naskah akademik<sup>136</sup>

Pembahasan Progsun PP dan Perpres juga mempertimbangkan kebijakan simplifikasi penyusunan RPP dan Rperpres yaitu beberapa delegasi pengaturan yang dapat digabungkan menjadi satu usulan RPP atau RPerpres lebih diutamakan dibandingkan setiap delegasi pengaturan diatur dalam RPP atau RPerpres tersendiri. Kebijakan simplifikasi atau penyederhanaan regulasi tersebut untuk meminimalisasi kuantitas peraturan tanpa mengurangi materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

UU PPP 2011 tidak memasukkan tahap pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan

---

<sup>136</sup> Yuliandri, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan", (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hal 143

perundang-undangan yang sudah berlaku dalam tahapan pembentukannya. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan hanya terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan berakhir di pengundangan. Padahal, tahap pemantauan dan evaluasi penting untuk memastikan terlaksananya analisis berbasis bukti mengenai apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Hasil dari pemantauan dan evaluasi dapat dijadikan dasar bagi peraturan tertentu apakah tetap diberlakukan, direvisi, atau harus dicabut. Selain itu, hasil pemantauan dan evaluasi dapat dijadikan dasar perubahan atau pembentukan kebijakan peraturan perundang-undangan secara umum.

Mekanisme pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, pada dasarnya merupakan inisiatif yang patut diapresiasi karena berhasil mengisi kekosongan pengaturan dalam UU PPP 2011. Namun, keberadaan mekanisme tersebut tidak dilengkapi dengan perangkat kelembagaan yang kuat dan terintegrasi. Pemantauan dan evaluasi yang dilakukan atas produk regulasi sektor tertentu pada dasarnya sudah dilakukan secara komprehensif. Namun, keberadaan fungsi itu belum disertai dengan kewenangan yang kuat untuk menindaklanjuti ataupun melaksanakan rekomendasi yang dibuat. Hal itu disebabkan oleh keterbatasan kewenangan BPHN yang tidak didesain sebagai Lembaga yang fokus menangani urusan peraturan perundang-undangan, yang rekomendasinya dapat langsung menjadi program kerja yang harus diikuti oleh

kementerian/lembaga terkait.

c) Penyusunan program penyusunan peraturan lainnya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Perundang-undangan.

Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011, terdapat berbagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang(UU)/  
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Selain ketujuh jenis peraturan tersebut, terdapat jenis peraturan yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang

atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangannya. Peraturan ini diakui keberadaannya Undang-Undang dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pada hakikatnya proses penyusunan peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden sampai dengan Peraturan Menteri memiliki tahapan dan proses yang sama. Tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, penyusunan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Tahapan perencanaan merupakan tahapan yang cukup signifikan dalam proses penyusunan perundang-undangan khususnya Peraturan Menteri karena dalam tahap ini perlu dilakukan analisis awal yang mendalam terhadap materi muatan (baik yang merupakan amanat dari peraturan yang lebih tinggi ataupun berdasarkan kewenangan) serta urgensi dari pengusulan Peraturan Menteri tersebut.

Mengingat pengaturan yang ditetapkan oleh

Menteri bersifat lebih teknis dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya, perencanaan penyusunan Peraturan Menteri yang efektif mutlak diperlukan untuk menghasilkan Peraturan Menteri yang cepat, tepat, serta dengan waktu dan proses yang efisien. Beberapa kendala yang dapat muncul dalam proses perencanaan Peraturan Menteri adalah kurangnya analisis kewenangan dalam penyusunan, sebagaimana sudah diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, termasuk juga kesesuaian materi muatan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri yang akan disusun. Selain itu faktor pendukung seperti kemampuan serta jumlah sumber daya manusia yang terbatas juga secara tidak langsung mengakibatkan kurang tajamnya analisis permasalahan yang akan diselesaikan dengan Peraturan Menteri.

Perencanaan Peraturan Menteri merupakan upaya untuk mengidentifikasi Peraturan Menteri apa saja yang dibutuhkan oleh unit kerja yang perlu disusun untuk tahun berikutnya. Perencanaan Peraturan Menteri tidak hanya mempertimbangan substansi serta materi muatan yang akan disusun tetapi juga mempertimbangkan aspek kebutuhan serta kemampuan dan sumber daya yang dapat mendukung proses penyusunan tersebut.

Perencanaan Peraturan Menteri yang telah mempertimbangkan aspek kebutuhan, kewenangan, dan ketersediaan sumber daya, akan berdampak pada pembahasan dan penyusunan Peraturan Menteri yang lebih cepat dan efisien. Hal tersebut juga akan berdampak pada pelaksanaan dan pencapaian kinerja



dari setiap unit kerja di Kementerian  
Ruang Lingkup

Ruang lingkup Pedoman Perencanaan Peraturan Menteri ini meliputi proses perencanaan Peraturan Menteri yang terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut:

1. evaluasi Penyusunan Peraturan Menteri tahun berjalan;
2. pengusulan rancangan Peraturan Menteri;
3. penilaian usulan;
4. penyampaian hasil penilaian;
5. pembahasan (jika diperlukan perubahan); dan
6. penetapan Daftar Rencana Penyusunan Peraturan Menteri.<sup>137</sup>

- 2) Pemantauan dan peninjauan undang-undang serta analisis dan evaluasi hukum

UUD NRI Tahun 1945 mendeklarasikan Indonesia sebagai negara hukum. Pada Negara hukum setiap aspek kehidupan bernegara baik dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk tindakan pemerintahan didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan. Penegasan pemberlakuan asas legalitas bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan semakin diperkokoh dengan adanya ketentuan Pasal 5 huruf a UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan<sup>138</sup> (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) yang menegaskan bahwa penyelenggaraan

---

<sup>137</sup> [https://jdih.bappenas.go.id/data/abstrak/Pedoman\\_V9\\_30\\_Oktober\\_2019\\_FINAL.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/abstrak/Pedoman_V9_30_Oktober_2019_FINAL.pdf)  
diakses pada tanggal 31 Juli 2023

<sup>138</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No 30 Tahun 2014, LN No.292 Tahun 2014, TLN No. 5601,

administrasi pemerintahan haruslah mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan/tindakan yang diambil. Kaitan antara kerja pemerintahan dan peraturan ini juga dinyatakan oleh Anna Erliyana walaupun kemudian kini terjadi pergeseran bahwasanya terdapat ruang gerak yang bebas bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan.

“Setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas Peraturan Perundang-undangan. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) telah bergeser menjadi pemahaman pemerintahan Negara berdasar hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Dalam pemahaman Negara hukum material, pemerintah diberikan sejumlah tugas dan tanggung jawab yang semakin rumit dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu pemerintah diberikan ruang gerak yang bebas dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan.”<sup>139</sup>

Sejatinya kebebasan pemerintah tersebut pada dasarnya tetap terikat pada kaidah-kaidah dalam Peraturan Perundang-undangan. Hal ini tercermin dari ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan yang mensyaratkan setiap badan/pejabat yang akan melakukan diskresi tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.<sup>140</sup> Posisi penting peraturan perundang-undangan yang dalam klasifikasi friedman merupakan kelompok materi hukum sebagai bagian system hukum, selanjutnya melahirkan hubungan saling mempengaruhi antara kondisi Peraturan Perundang-undangan dengan penyelenggaraan kehidupan bernegara. Ia juga menjadi pilar untuk mewujudkan system hukum yang

---

<sup>139</sup> Anna Erliyana, “Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998” (Disertasi Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005), hlm.52

<sup>140</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Ps 24 huruf b

baik dan efektif disuatu negara.

Namun demikian keberadaan peraturan perundang-undangan tidaklah berdiri sendiri. Ia hidup berdampingan dengan kaidah hukum tidak tertulis yang ada di Indonesia diantaranya yaitu hukum adat. Kedudukan hukum adat sebagai bagian dari hukum nasional telah secara jelas termaktub dengan adanya pengakuan terhadap hukum adat dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengatur "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Adapun kaidah hukum tidak tertulis lainnya juga memiliki peran penting, salah satunya dapat kita lihat pada upaya penyelesaian sengketa. Hakim sebagai salah satu pranata penyelesaian sengketa terikat kewajiban wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam kaitannya dengan kewajiban tersebut, hakim berkewajiban untuk memperhatikan dan menemukan dasar-dasar, asas-asas dari hukum tidak tertulis yang terdapat dalam kehidupan masyarakat.<sup>141</sup> Bentuk lainnya adalah hakim berkewajiban untuk menafsirkan setiap undang-undang maupun perjanjian dalam memeriksa suatu sengketa, kearah suatu putusan yang mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.<sup>142</sup> Dengan kedudukan tersebut, keberadaan kaidah hukum ikut mempengaruhi

---

<sup>141</sup> Busyro Muqoddas, *Penerapan Hukum Tidak Tertulis Dalam Putusan Hakim*, Jurnal Hukum Nomor 5 Volume 3, Tahun 1966, hlm. 36

<sup>142</sup> *ibid*

penyelenggaraan negara. Bersama dengan peraturan perundang-undangan, kaidah hukum tidak tertulis merupakan unsur yang ikut mempengaruhi upaya mewujudkan system hukum yang baik dan efektif.

Dalam upaya mewujudkan system hukum yang baik dan efektif pada bidang materi hukum, telah digunakan suatu metode untuk mengontrol kuantitas maupun kualitas materi hukum namun masih terbatas pada peraturan perundang-undangan. Jika bentuknya adalah UU, dalam UU Nomor 15 Tahun 2019 telah memperkenalkan pemantauan dan peninjauan sebagai mekanisme untuk melakukan analisis dan evaluasi. Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 15/2019) mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melakukan suatu pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang diperlukan perluasan cakrawala (*range of vision*) dengan melibatkan dan mempertimbangkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan Undang-Undang yang akan dipantau dan ditinjau. Lebih lanjut Pasal 95A UU No.13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilakukan setelah UU berlaku dan hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dapat menjadi usul dalam

penyusunan Prolegnas. Adapun Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Pemantauan dan peninjauan dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:

1. tahap perencanaan;
2. tahap pelaksanaan; dan
3. tahap tindak lanjut.

Fungsi pemantauan dan peninjauan sebagai wujud pelaksanaan sistem pengawasan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis. Pelaksanaan pemantauan (monitoring) ditujukan agar pelaksana peraturan perundang-undangan taat prosedur dalam menjalankan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan peninjauan (evaluation) ditujukan agar tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tercapai.<sup>143</sup> Tujuan dari Pemantauan dan Peninjauan adalah:

1. memastikan kesinambungan upaya pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang, ketepatan dan kesesuaian pembentukannya, serta kebutuhan teknis implementasi legislasi sehubungan dengan prinsip legalitas dan kepastian hukum

---

<sup>143</sup> Baleg DPR, *Naskah Akademik RUU Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: 2019

2. mengetahui dengan segera kekurangan dan efek negatif yang timbul setelah undang-undang diimplementasikan
3. mendukung sistem konsolidasi penilaian mengenai sejauhmana efektifitas suatu undang-undang dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara.
4. mendukung peningkatan kualitas legislasi dengan belajar dari pengalaman, serta hubungan antara sasaran dan hasil yang diharapkan

Mekanisme pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah dilaksanakan dengan metode analisis dan evaluasi. Adapun di lingkungan DPR belum memiliki aturan yang menjelaskan secara rinci metode yang digunakan.

Lebih lanjut dalam UU Nomor 13 tahun 2022, ketentuan tentang pemantauan dan peninjauan mengalami seikit perbaikan dengan penambahan 2 (dua) ayat yakni:

1. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang perancangan Undang- Undang (Pasal 95A ayat 3a)
2. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melibatkan Menteri atau kepala lembaga yang terkait (Pasal 95A huruf 3b)

Adanya 2 (dua) ayat tambahan ini menyebabkan setiap penyelenggara yakni DPR, DPD dan Pemerintah memiliki

lembaga yang bertugas melakukan koordinasi sendiri-sendiri. Koordinasi dalam KBBI bermakna perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur. Artinya undang-undang menghendaki penyelenggara pemantauan dan peninjauan dilaksanakan oleh masing-masing Lembaga namun untuk menghindari pertentangan dan kesimpangsiuran akan dikoordinasikan oleh lembaga yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

Selain itu dimuat norma baru dalam Pasal 97C yang berbunyi: selain jenis dan hierarki PUU yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian/lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang PUU melakukan analisis dan evaluasi PUU. Dalam memahami Pasal 97 C bermakna menggunakan kata “selain” yang bermakna “termasuk”, namun dengan diikuti dengan rujukan ke:

1. Pasal 46 ayat (2) yang mengatur pengharmonisasian RUU dari DPR yang dikoordinasikan oleh Baleg DPR
2. Pasal 47 ayat (3) yang mengatur pengharmonisasian RUU dari Presiden yang dikoordinasikan oleh kementerian/lembaga di bidang PUU
3. Pasal 48 ayat (1) yang mengatur penyampaian RUU dari DPD ke DPR
4. Pasal 54 ayat (2) yang mengatur pengharmonisasian RPP yang dikoordinasikan oleh kementerian/lembaga di bidang PUU
5. Pasal 55 ayat (2) yang mengatur pengharmonisasian Rperpres yang dikoordinasikan oleh kementerian/lembaga di bidang PUU

6. Pasal 58 yang mengatur pengharmonisasian Perda Provinsi yang dikoordinasikan oleh kementerian/lembaga di bidang PUU (mutatis mutandis untuk Perda kab/kota, Perkada Provinsi/kab/kota)

Dalam pembahasan RUU di DPR, pengaturan Pasal 97C mengarah pada pemberian tugas kepada kementerian/lembaga di bidang hukum untuk melakukan analisis dan evaluasi PUU yang mencakup UU, PP, Perpres, Perda Prov/kab/kota, dan Perkada Prov/kab/kota.

Dalam mengimplementasikan Pasal 97C ini belum ada kejelasan perihal keberlakuan hasil analisis dan evaluasi terhadap kementerian/Lembaga yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan PUU yang dianalisis. Selama ini, hasil analisis dan evaluasi hanya terbatas sebagai bahan masukan bagi kementerian/ lembaga terkait. Hasil analisis dan evaluasi diletakkan dalam kerangka pembentukan kebijakan (*policy making process*) di lingkungan Pemerintah, yang berkaitan dengan pembentukan PUU baru/perubahan/penggantian. Fungsi evaluasi adalah:

1. memastikan suatu PUU masih sesuai dan relevan dengan tujuan dan perkembangan zaman;
2. mengetahui kemungkinan dampak yang timbul setelah PUU diberlakukan;
3. mengetahui efektifitas PUU dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara.

Di lingkungan Pemerintah, analisis dan evaluasi dimaknai sebagai “upaya melakukan penilaian terhadap hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan, yang dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum



dengan mendasarkan pada 6 (enam) penilaian yakni:

1. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan;
2. kejelasan rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. kesesuaian materi muatan peraturan perundang-undangan;
4. potensi disharmoni ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
5. efektivitas implementasi peraturan perundang-undangan.

Jika merujuk pada penjelasan perihal praktik penyelenggaraan baik pemantauan dan peninjauan maupun analisis dan evaluasi memiliki karakter utama yaitu mengontrol pencapaian tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan dimaksud. Dengan demikian, hakikatnya fungsi kontrol merupakan wujud dari pembinaan terhadap pembentukan hukum khususnya peraturan perundang-undangan. Namun demikian sebagai alat kontrol, masih terdapat kelemahan seperti ketidakjelasan keberlakuan hasil analisis dan evaluasi terhadap kementerian/Lembaga/pemerintah daerah. Upaya memperkuat fungsi kontrol dari analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan harus diarahkan dengan menjadikan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sebagai instrument mengikat yang harus ditindaklanjuti dalam program penyusunan peraturan perundang-undangan.

Fungsi yang semula terbatas pada PUU untuk ditindaklanjuti dengan pembentukan PP harus juga dilaksanakan secara bersama dengan fungsi kontrol

komponen sumber hukum lain yang ada dimasyarakat. Hal ini penting dilakukan mengingat kedudukan peraturan perundang-undangan sebagai unsur substansi hukum dalam kehidupan bernegara tidaklah sendiri melainkan bersama dengan sumber hukum lain dimasyarakat sebagaimana disampaikan oleh Busyro Muqoddas.

Arah pencapaian dari pembentukan hukum harus terintegrasi dan sinergis dengan pencapaian pengembangan dari komponen lain untuk dapat mewujudkan suatu kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif. Materi hukum yang baik adalah yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat dimana tatanan hukum tersebut akan diberlakukan. Dengan demikian skema pengaturannya harus dikondisikan agar tidak condong pada memperkuat dan menyempurnakan pembangunan peraturan perundang-undangan namun juga memperkuat pengembangan sumber hukum lain dan menunjuk pada sebuah system yang meliputi materi hukum yang tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan melainkan juga mengakomodir hukum tidak tertulis, kelembagaan hukum dan kesadaran hukum masyarakat dalam suatu bingkai pembinaan hukum nasional.

Dalam kerangka pembinaan hukum terdapat kegiatan yang perlu dilakukan secara terencana dan terarah untuk menyempurnakan tata hukum di masyarakat. Salah satu yang dilakukan berkaitan dengan perencanaan dan pembentukan regulasi adalah analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan oleh Jabatan Fungsional Analisis Hukum. Peran analisis hukum dalam peningkatan pemahaman masyarakat dan penyelenggara negara terhadap hukum sangat penting pada fokus untuk penyebarluasan

pengetahuan dan kesadaran hukum kepada masyarakat dan pembinaan terhadap substansi hukum pada instansi penyelenggara negara. dengan demikian, peran analis hukum perlu untuk beradaptasi dengan perkembangan masyarakat baik secara kebutuhan, kemampuan maupun trend yang sedang berkembang setiap masanya, sehingga kompetensi analis hukum perlu juga untuk dilakukan pembinaan pendidikan bagi mereka guna meningkatkan kualitas hasil kerja yang akan dilakukan.

Pendidikan hukum bagi analis hukum memiliki peran yang penting dalam pembinaan hukum. Melalui kegiatan pendidikan hukum seperti bimbingan teknis, sosialisasi, kursus atau dalam bentuk lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, para analis hukum dipersiapkan dengan pengetahuan, keterampilan dan etika yang diperlukan untuk memahami dan mengimplementasikan hukum yang tepat sesuai dengan maksud dan tujuan dari fungsi pembinaan hukum.

Sebagai bagian dari proses pembinaan hukum, analis hukum memainkan peran penting dalam mengidentifikasi, menganalisis, dan memberikan masukan yang mendalam mengenai isu-isu hukum tertentu dalam kaitannya dengan pembinaan terhadap substansi hukum dan peningkatan pemahaman hukum kepada penyelenggara negara. Analis hukum tentunya perlu memiliki pemahaman yang mendalam tentang sistem hukum, hukum yang berlaku, dan proses hukum yang berlangsung. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 51 Tahun 2020 tentang Jabatang Fungsional Analis Hukum (Permenpanrb JFAH) dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa Analis Hukum adalah PNS yang

diberikan tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi hukum yang meliputi analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dan hukum tidak tertulis serta pembentukan peraturan perundang-undangan, analisis permasalahan hukum, analisis terhadap pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, analisis dan evaluasi dokumen perjanjian dan pelaksanaan perjanjian, analisis dan evaluasi pelayanan hukum, perizinan dan informasi hukum, serta advokasi hukum.

Dalam kaitannya dengan pembinaan hukum, peran analisis hukum dapat meliputi antara lain:<sup>144</sup>

- 1) Penelitian dan analisis hukum: Analisis hukum melakukan penelitian menyeluruh tentang permasalahan hukum yang relevan dan berhubungan dengan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Mereka mengumpulkan dan menganalisis undang-undang, peraturan, preseden hukum, dan literatur hukum lainnya untuk memahami landasan hukum yang ada dan mencari pemahaman yang komprehensif mengenai isu yang dibahas.
- 2) Evaluasi kebijakan hukum: Sebagai bagian dari proses pembinaan hukum, pemerintah sering kali mengusulkan atau meninjau kebijakan hukum yang baru. Analisis hukum berperan dalam mengevaluasi proposal kebijakan tersebut. Mereka mempertimbangkan implikasi hukumnya, akibat yang

---

<sup>144</sup> Lihat Pasal 8-9 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Analisis Hukum

mungkin timbul, dan konsistensinya dengan hukum yang ada.

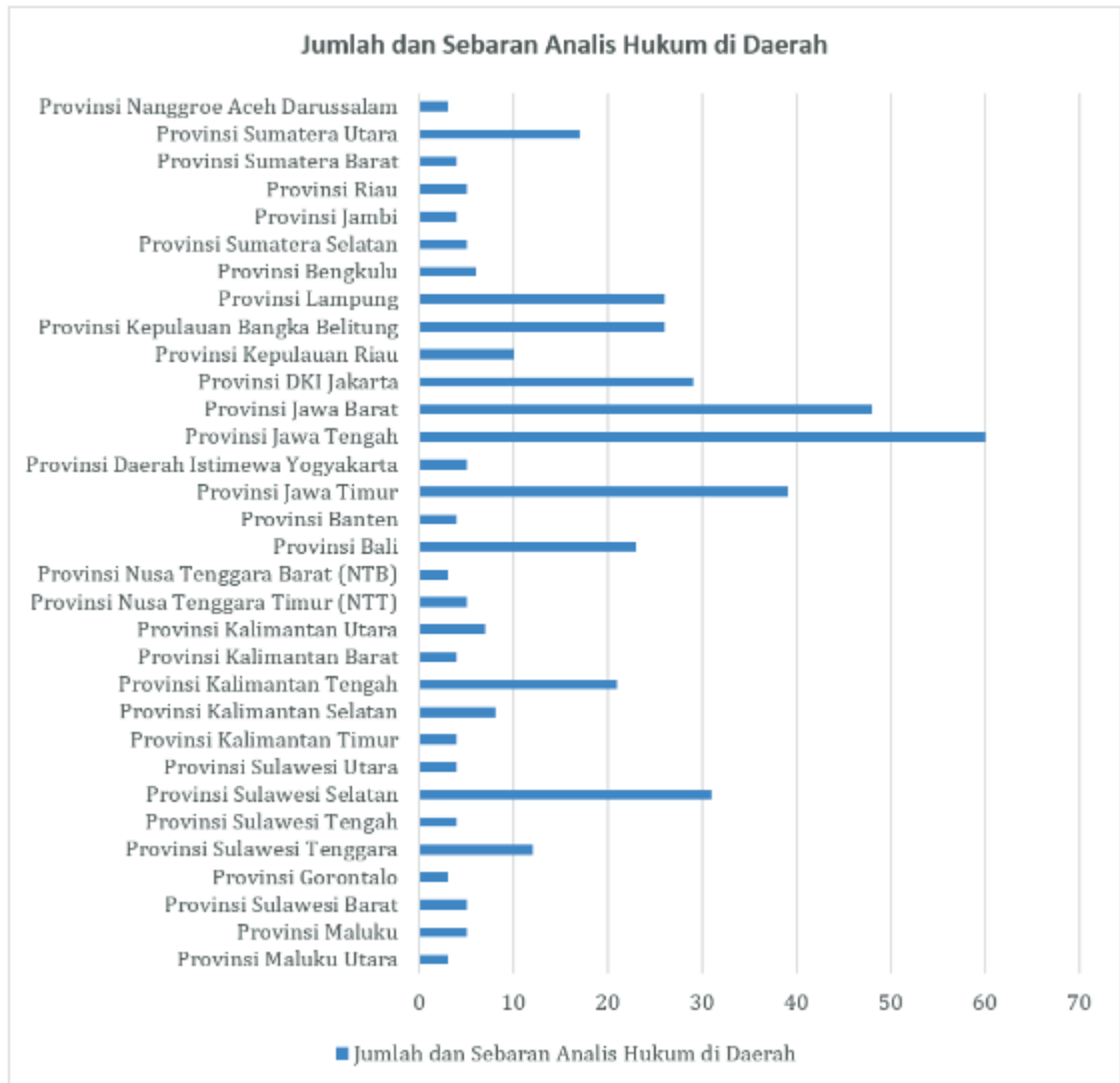
- 3) Memberikan pendapat hukum: Analis hukum dapat menyusun pendapat hukum atau memorandum hukum yang merangkum hasil penelitian dan analisis mereka. Pendapat hukum ini dapat digunakan sebagai panduan oleh pembuat kebijakan dalam memutuskan langkah selanjutnya dalam proses pembinaan hukum.
- 4) Membantu penyusunan peraturan perundang-undangan: Analis hukum dapat berkontribusi dalam proses penyusunan undang-undang dan peraturan baru.
- 5) Pemantauan dan peninjauan hukum yang ada: Analis hukum juga dapat terlibat dalam pemantauan dan peninjauan sistem hukum yang ada. Mereka dapat mengidentifikasi celah atau kelemahan dalam implementasi hukum yang berlaku dan memberikan rekomendasi untuk perbaikan atau penyempurnaan.

Melalui peran dan kontribusi mereka, analis hukum membantu memastikan bahwa proses pembinaan hukum dilakukan dengan cermat, didukung oleh analisis yang solid, dan berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan serta kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Dalam ayat (1a) Pasal 98 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan selain melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dapat juga mengikutsertakan analis hukum sesuai dengan kebutuhannya.

Berdasarkan data dari Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional (sebagai unit pembina teknis Jabatan Fungsional Analis Hukum) jumlah Jabatan Fungsional Analis Hukum di Indonesia sampai saat ini, sekitar 1.336 (seribu tiga ratus tiga puluh enam) orang dari Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah, yang diangkat melalui penyesuaian/inpassing yang diselenggarakan pada tahun 2021 dan tahun 2022, serta pengangkatan melalui program penyetaraan jabatan yang mengalihkan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional Analis Hukum yang dilakukan pada tahun 2020 dan tahun 2021, dengan rincian sebagai berikut:<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> [https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf) Hal. 101-102



Dari data tersebut diatas, nampak masih terdapat dua Provinsi yang belum memiliki Analisis Hukum, yakni Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Pada prinsipnya Analisis Hukum dapat ditempatkan di seluruh instansi pemerintah, baik di instansi pusat maupun instansi daerah. Instansi pusat meliputi kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Sementara instansi

daerah meliputi perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, namun perlu juga memperhatikan ada atau tidaknya kebutuhan formasi analis hukum.<sup>146</sup>

Permasalahan yang ditemukan dalam dua tahun terbentuknya jabatan fungsional Analis Hukum lebih pada masih banyak Analis Hukum yang belum memahami lingkup kegiatan atau butir kegiatan Analis Hukum dalam pelaksanaan tugas dan fungsi mereka untuk mendukung ketercapaian kinerja instansi.<sup>147</sup> Lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 98 ayat (1a) menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain perancang peraturan perundang-undangan, analis hukum dapat diikutsertakan sesuai dengan kebutuhan. Hal tersebut menunjukkan tujuan untuk memperkuat keikutsertaan pejabat fungsional Analis Hukum secara fakultatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan ini, peran pejabat fungsional Analis Hukum tidak lagi hanya terbatas pada aktivitas pemantauan dan peninjauan pelaksanaan Undang-Undang (ex-post), melainkan meliputi pula pembentukan peraturan perundang-undangan (ex-ante), baik di tingkat nasional maupun daerah. Selain bertambahnya peran berupa

---

<sup>146</sup> [https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf) Hal. 103

<sup>147</sup> Ibid, Hal. 104



keikutsertaan pejabat fungsional Analisis Hukum secara fakultatif dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan (ex-ante). Oleh karena itu, diperlukan penguatan terhadap kualitas para analis hukum yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga tujuan dari pembinaan hukum melalui peran analis hukum dapat terwujud.

b. Pengembangan Sumber Hukum Lainnya

1. Yurisprudensi

Pengawasan dapat dilihat dalam beberapa pendekatan. Menurut Paulus Effendi Lotulung Pengawasan dapat dilihat secara pertama secara struktural dan kedua, secara waktu pelaksanaannya. Pengawasan Pertama, ditinjau secara struktural, lembaga pengawasan dapat dikategorikan sebagai pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal adalah, pengawasan oleh suatu lembaga yang secara struktural berada di dalam lembaga negara secara struktural. Kemudian pengawasan eksternal adalah pengawasan oleh suatu lembaga yang secara struktural tidak masuk dalam lembaga negara.

Pengawasan kedua, ditinjau dari waktu pelaksanaannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi apriori dan aposteriori. Pengawasan apriori yaitu, pengawasan yang dilaksanakan ketika suatu kebijakan belum disahkan. Sedangkan pengawasan aposteriori, merupakan pengawasan yang dilaksanakan ketika suatu kebijakan telah disahkan.<sup>148</sup>

Lembaga peradilan adalah salah satu aspek penting dalam terwujudnya negara hukum dan demokratisasi.

---

<sup>148</sup> Ibid

Peradilan merupakan institusi yang menjaga terlaksananya konstitusi, perlindungan hak asasi, dan jaminan atas prosedur yang adil dan demokratis untuk menghadirkan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Kebebasan hakim menjadi faktor utama untuk terciptanya suatu putusan pengadilan yang adil dan tidak memihak (*impartial*), undang-undang menjamin hakim secara mandiri bebas intervensi dalam memeriksa dan memutus suatu perkara. Tetapi aspek dedikasi hakim dalam kebebasannya untuk memeriksa dan memutus suatu perkara, akan sangat tergantung pada nilai atau kualitas moral dan etika sang hakim sendiri. Artinya, jaminan kebebasan hakim yang diberikan oleh undang-undang tidak akan menghasilkan citra keadilan dalam masyarakat apabila hakim menyalahgunakan prinsip kebebasan tersebut di dalam memutuskan suatu perkara yang dihadapinya. kebebasan hakim yang bertujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan, dan bukannya kebebasan hakim yang diarahkan untuk menegakkan kekuasaan. Dengan kata lain, kebebasan hakim ialah untuk menegakkan *rule of law* dan bukannya *law of the ruler*. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan prasyarat pokok bagi terwujudnya cita negara hukum, dan merupakan jaminan bagi peradilan yang fair. Independensi itu melekat pada hakim baik secara individual maupun institusional.<sup>149</sup>

Untuk memastikan terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka maka diatur dalam konstitusi

---

<sup>149</sup> The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001, adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi, Lampiran bagian Pertama.

untuk memberikan jaminan kuat, amandemen UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka, Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "...kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan." Kemudian, Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung tetapi juga oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Khusus terhadap hakim ditentukan secara eksplisit bahwa hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum Khusus untuk menjaga kemandirian dan integritas hakim sebagaimana diatur dalam Pasal 24A Ayat (2) UUD 1945. Selain itu amandemen UUD NRI Tahun 1945 memunculkan sebuah lembaga baru, yaitu Komisi Yudisial.

Hakim ditundukkan secara tegas terhadap ketentuan hukum yang mengikat dirinya dalam memeriksa dan memutus perkara. Sifat kebebasan hakim itu merupakan suatu kebebasan yang diberi batas-batas oleh undang-undang yang berlaku, sebab hakim diberi kebebasan hanya seluas dan sejauh hakim dengan keputusannya itu untuk dapat mencapai suatu keadilan dalam menyelesaikan suatu perkara; dan pada akhirnya, tujuan hakim diberi kebebasan itu ialah untuk mencapai Negara Hukum Republik Indonesia.

Menurut Bagir manan Kekuasaan kehakiman mengandung dua segi yaitu:<sup>150</sup> pertama, Hakim merdeka bebas dari pengaruh siapapun, selain kekuasaan legislatif dan eksekutif, hakim juga harus bebas dari pengaruh kekuasaan unsur-unsur judisiil itu sendiri dan pengaruh dari luar pemerintahan seperti pendapat umum, pers dan sebagainya, dan kedua, Kemerdekaan dan kebebasan hakim hanya sebatas fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisiil atau pada fungsi yudisiilnya.

Dalam praktiknya terdapat potensi penyalahgunaan wewenang akibat dari kebebasan hakim, kalau terdapat berbagai perbuatan tidak terpuji, bukanlah semata-mata karena hakim tidak bebas, melainkan sebaliknya. Kebebasan hakim mengandung potensi kesewenangwenangan yang sama dengan dalam keadaan tidak bebas.

Prinsip independensi peradilan menyebabkan bahwa seorang hakim harus bertanggung jawab atas segala pertimbangan hukum yang dibuat dalam putusannya kepada masyarakat. Masyarakat akan memberi penilaian apakah putusan yang diambilnya tersebut telah memberikan keadilan sesuai dengan apa yang menjadi harapan masyarakat itu. hakim dituntut untuk berperilaku adil, berperilaku jujur, berperilaku arif dan bijaksana, bersikap mandiri, berintegritas tinggi, bertanggung jawab, menjunjung tinggi harga diri, berdisiplin tinggi, berperilaku rendah hati dan bersikap profesional. Sehingga,

---

<sup>150</sup> Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Op cit., hlm. 1.

Independensi peradilan juga harus di barengi dengan akuntabilitas peradilan.

Akuntabilitas Peradilan sebagai bagian penyelenggara negara dikontrol oleh publik sebagai bagian bentuk *good governance*. Akuntabilitas Peradilan sebagai organisasi negara dibuat oleh publik dan untuk publik, karenanya perlu mempertanggung jawabkannya kepada publik pula. Konsep pertanggung jawaban dalam implementasinya perlu digunakan sebagai alat kontrol agar selalu mengarah pada *good governance*. Akuntabilitas peradilan tergantung pada kemauan (*willingness*), kemampuannya untuk mengatakan tidak ketika diminta untuk memberikan persetujuan, dan tingkat putusannya dalam menanggapi pengaduan (*compliance*) dan benar-benar mempengaruhi perilaku politik (*latent authority*).<sup>151</sup>

Salah satu aspek akuntabilitas adalah diukur dari kualitas putusan hakim. Suatu putusan pengadilan yang berkualitas, adalah putusan yang dapat dipertanggungjawabkan bukan saja dari sisi dan aspek kepastian hukum (rumusan pasal-pasal dalam undang-undang) dan kemanfaatan bagi para pihak semata tetapi juga mencerminkan keadilan dan nilai-nilai kemanusiaan. Selain itu Putusan pengadilan yang berkualitas terlihat dari putusan yang mencerminkan keadilan bagi sebagian besar masyarakat, dan putusan tersebut dapat dilaksanakan dalam rangka menciptakan ketertiban, kepastian dan

---

<sup>151</sup> Siri Gloppen, *The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia*, dalam Siri Gloppen, Roberto Gargarella and Elin Skaar (ed), *Democratization and The Judiciary, The Accountability Function of Courts in New Democracies*, ebook, (Oregon, Frank Cass Publisher, 2005). hal. 81-82

kemanfaatan. Adapun Indikator dalam melihat putusan antara lain:<sup>152</sup>

- a. putusan tersebut tidak dipermasalahkan oleh sebagian besar masyarakat pencari dan pemerhati keadilan.
- b. putusan tersebut tidak mengandung kontroversial yang berlebihan baik dalam sisi substansi perkara maupun substansi hukum yang digunakan sebagai dasar mengadili perkara tersebut.
- c. putusan tersebut mengandung rasa keadilan bagi para pihak (pelaku, korban, masyarakat, dan negara (dalam konteks ini adalah jaksa).
- d. putusan tersebut sesuai dengan tuntutan jaman dan masyarakat sehingga tidak menimbulkan keresahan bagi sebagian besar masyarakat. dan
- e. putusan tersebut dapat dieksekusi.

Selian itu, Performa kekuasaan peradilan dapat diidentifikasi salah satunya variable Budaya hukum menyangkut pemahaman professional dan norma kepatutan yang menjadi petunjuk para hakim dalam tugas mereka yang mempengaruhi performa akuntabilitasnya.<sup>153</sup> Terutama sekali dadalah pemahaman hakim tentang peran mereka dalam sebuah sistem yang demokratis.<sup>154</sup> Permasalahan penting dalam sistem hukum di Indonesia adalah budaya hukum dari para penegak hukum dan masyarakatnya. Dalam kerangka sistem tentunya masing-masing sub sistem harus salaing mendukung satu sama lain sehingga bila terjadi permasalahan dan kelemahan dalam salah satu sub sistem tentunya akan mengganggu jalannya sistem keseluruhan.

---

<sup>152</sup> Paulus E. Lotulung, Mewujudkan Putusan Berkualitas Yang Mencerminkan Rasa Keadilan, Paparan Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Rapat Kerja Nasional Balikpapan, Tanggal 10 – 14 Oktober 2017

<sup>153</sup> Tiga Variabel yaitu budaya hukum, struktur kelembagaan dan legitimasi sosial pengadilan

<sup>154</sup> Ibid.

Salah satu aspek penting dalam rangka penegakan hukum adalah proses pembudayaan, pemasyarakatan, dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*). Tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, nonsens suatu norma hukum dapat diharapkan tegak dan ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka perwujudan ide negara hukum di masa depan.

Oleh Karena itu dalam rangka menjaga prinsip independensi peradilan, Akuntabilitas Peradilan dan mendorong penguatan budaya hukum dapat dilakukan dengan memfokuskan pada putusan pengadilan yang berkualitas dalam bentuk Anotasi hukum (*legal annotation*) berupa pemberian catatan-catatan hukum terhadap dakwaan maupun putusan pengadilan. Kegiatan tersebut dilakukan dengan Eksaminasi Putusan. Kegiatan dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) kerap melakukan eksaminasi publik terkait putusan tindak pidana korupsi. Pada tahun 2012, ICW menerbitkan buku laporan terkait eksaminasi publik terhadap 20 kasus tindak pidana korupsi. Kemudian pada tahun 2016, ICW melakukan eksaminasi putusan pra peradilan perkara Budi Gunawan. Selain itu lembaga lain seperti Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) maupun Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Eksaminasi publik dilakukan dengan tujuan, untuk meneliti apakah pertimbangan hukum dari sebuah putusan

badan peradilan telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan apakah prosedur hukum acaranya telah diterapkan dengan benar. Kemudian mendorong dan memberdayakan partisipasi publik agar mampu melakukan penilaian terhadap suatu proses peradilan dan putusan badan peradilan. Dan yang terakhir, untuk mendorong para hakim agar meningkatkan integritas moral, kredibilitas dan profesionalitasnya di dalam memeriksa dan memutus suatu perkara sehingga terciptanya independensi dan akuntabilitas badan peradilan kepada publik.

Dengan adanya praktik eksaminasi publik sebagai salah satu bentuk partisipasi publik dalam mengkritisi akuntabilitas dan independensi kekuasaan kehakiman, maka publik perlu memperhatikan independensi kekuasaan kehakiman agar tidak memberikan tekanan yang dapat menimbulkan rasa takut atau cemas kepada majelis hakim sehingga memberikan keputusan yang sesuai dengan paksaan publik tersebut.

## 2. Perjanjian Internasional

Dunia yang semakin maju sebagai akibat pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi secara global mendorong meningkatnya interaksi dan interdependensi antarnegara dan antarbangsa. Ini berdampak pula pada semakin meningkatnya hubungan internasional yang diwarnai dengan kerja sama dalam berbagai bidang baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara pemerintah dengan swasta/perseorangan. Perwujudan atau realisasi hubungan internasional tersebut dilakukan dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional.



Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dinyatakan bahwa perjanjian internasional adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain: *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary record, process verbal, modus vivendi*, dan *letter of intent*. Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot kerjasama yang berbeda tingkatannya. Namun demikian, secara hukum, perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian internasional bagi perjanjian internasional, pada dasarnya menunjukkan keinginan dan maksud para pihak terkait serta dampak politiknya bagi para pihak tersebut.<sup>155</sup>

Landasan Konstitusional dalam pelaksanaan hubungan internasional di Indonesia terdapat pada Pasal 11 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Kekuasaan untuk membentuk perjanjian internasional merupakan perwujudan kekuasaan presiden dalam hubungan internasional. Pengaturan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional terdapat pada Undang-undang No.

---

<sup>155</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukanya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat. Dengan terjadinya paradigma baru ini, tentu mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara.<sup>156</sup>

Selain itu dalam dunia internasional, pelaksanaan perjanjian internasional didasarkan pada Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional. *Article 1* Konvensi Wina menjelaskan bahwa *The Present Convention applies to treaties between States* yang artinya bahwa konvensi ini di peruntukan bagi perjanjian di antara negara-negara. Kemudian *Article 2* konvensi ini menjelaskan bahwa: *treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation* yang artinya bahwa perjanjian internasional merupakan suatu persetujuan internasional yang diadakan antara negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apapun juga namanya.

---

<sup>156</sup> Noer Indriati, *Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum Volume 10 Nomor 1 (2010):37.

Seiring dengan proses reformasi Indonesia di mana salah satu perubahan yang terjadi adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, Pemerintah Daerah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor dalam pelaksanaan hubungan internasional.<sup>157</sup> Menurut Pasal 1 Undang-Undang No 37 Tahun 1999, yang dimaksud dengan hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga- lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia. Ini berarti bahwa daerah, juga memiliki peran dalam hubungan luar negeri yang dilaksanakan sesuai dengan batasan-batasan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan berbagai hubungan internasional pada umumnya akan ditindaklanjuti secara nyata melalui pembuatan perjanjian internasional yang akan secara khusus mengatur hak dan kewajiban para pihak terkait perjanjian internasional tersebut. Dengan demikian peran dalam hubungan internasional akan berkaitan erat juga dengan peran dalam pembentukan perjanjian internasional sebagai instrumen pelaksana hubungan internasional.

Kewenangan daerah untuk melakukan kerjasama internasional juga dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda). Pasal 363 ayat (1) Undang-Undang Pemda menyebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan

---

<sup>157</sup> Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Teori dan Praktik Indonesia)* (Bandung:Refika Aditama, 2010), Hlm.38.

kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kemudian pada Pasal 363 ayat (2) disebutkan bahwa kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:

- a. Daerah lain;
- b. Pihak ketiga; dan/atau
- c. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 367 ayat (1) UU Penda menyebutkan bahwa kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b. pertukaran budaya;
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d. promosi potensi Daerah; dan
- e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dinamika pengaruh perjanjian/ kerjasama internasional bagi daerah dapat menunjukkan tren peningkatan selaras dengan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan semakin memudarnya batas-batas antarnegara. Ini berarti perjanjian internasional sebagai sumber hukum dapat juga diterapkan dalam konteks daerah di mana berbagai perjanjian/ kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah akan berpengaruh pada hukum yang akan dibentuk dan dilaksanakan. Pembentuk hukum di daerah perlu secara cermat memperhatikan perkembangan-perkembangan ini agar jangan sampai

perjanjian/ kerjasama internasional ini tidak dapat menghasilkan manfaat yang maksimal dikarenakan hambatan-hambatan yang kemudian ditimbulkan oleh ketidakcermatan dalam menyusun hukum di daerah. Namun di sisi lain, dinamika ini juga menuntut kehati-hatian Pemerintah Daerah untuk memastikan perjanjian/ kerjasama internasional yang dibentuk berdasarkan pada kepentingan nasional dan membawa keuntungan bagi masyarakat di daerah. Dalam hal ini peran pemerintah pusat juga diperlukan untuk memberikan batasan-batasan yang jelas dan relevan melalui peraturan perundangan yang lebih tinggi.<sup>158</sup>

### 3. Hukum adat dan tidak tertulis lainnya

Pembinaan terhadap substansi hukum dalam hukum adat dan tidak tertulis lainnya dilakukan dengan metode:

#### 1) Hukum Adat

##### a) Hukum Adat di Masyarakat

Perkembangan hukum masyarakat tidak dapat dilepaskan dari faktor manusia yang membentuk hukum, untuk melindungi dan menciptakan keteraturan dalam masyarakat. Masyarakat di Indonesia sejak sebelum Indonesia merdeka, hidup dalam khazanah hukum yang dibentuk oleh masyarakatnya sendiri untuk melindungi hak maupun kepentingan masing-masing anggota/ kelompok yang ada. Von Savigny dalam pandangannya, menyampaikan "*Das recht wird nicht gemacht, es ist und wird mid dem Volke*", bahwa hukum

---

<sup>158</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2022: Pembinaan Hukum di Daerah [https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf) diakses pada tanggal 31 Juli 2023

tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Perkembangan hukum yang ada di masyarakat tersebut tercipta baik oleh adat istiadat, kerajaan, ataupun sebab lainnya yang ada dimasyarakat, hukum tersebut merupakan hukum yang hidup sebagai jiwa bangsa (*volkgeist*) yang menjadi sumber hukum dan diakui keberadaannya oleh masyarakat.

Wilayah hukum adat atau lingkungan hukum adat atau kukuban hukum adat sangat erat kaitannya dengan persekutuan hukum adat atau masyarakat hukum adat. Dalam sejarah hukum Indonesia, Van Vollenhoven membagi atau mengelompokkan wilayah Indonesia dalam 19 (sembilan belas) lingkungan Hukum Adat (*adat rechtkringen*). Ke-19 wilayah hukum adat yang diklasifikasikan oleh Van Vollenhoven tersebut memberikan gambaran tentang keberagaman bentuk masyarakat hukum adat dan keberagaman hukum adat yang berlaku yang berbeda-beda di masing-masing wilayah hukum adat dan pembagian Lingkungan Hukum Adat tersebut di atas berdasarkan kenyataan-kenyataan yang ditemukan di masyarakat.<sup>159</sup>

Hukum Adat sebagai sistem aturan berlaku dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang berasal dari adat kebiasaan, yang secara turun-temurun dihormati dan ditaati oleh masyarakatnya, karena

---

<sup>159</sup> Dr. Marhaeni Ria Siombo, S.H., M.Si, Modul Asas-asas Hukum Adat, <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM420402-M1.pdf>, diakses tanggal 31 Juli 2023

mengandung nilai-nilai hukum, keagamaan, kesusilaan dan kebudayaan yang tinggi. Setiap daerah mempunyai hukum adatnya sendiri-sendiri sesuai dengan kehidupan sosial dan kemasyarakatan di daerah yang bersangkutan. Hukum adat umumnya tidak tertulis dan berlaku sesuai norma dan ketentuan-ketentuan yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya. Sebagaimana diketahui, salah satu contohnya hukum Islam sebagai elemen yang membentuk hukum adat di Indonesia sudah lama ada di Indonesia, jauh sebelum Belanda masuk ke Indonesia, sebagaimana terlihat dari adanya kerajaan Islam yang besar, yaitu kerajaan Samudra Pasai. Pada masa kolonial pun masih terdapat banyak sekali kerajaan Islam, misalnya di Bima, Bone, Jawa, Sumatra, Ternate.<sup>160</sup> Hal ini juga dapat terlihat dalam kebiasaan masyarakat yang terbentuk dalam kebiasaan adat yang dipengaruhi oleh agama yang dianut masyarakatnya secara mayoritas, misal hukum adat di Kabupaten Flores Timur dengan peninggalan Kerajaan Larantuka. Ataupun hukum adat yang bukan dipengaruhi oleh agama, namun telah terbentuk dalam sosial masyarakatnya sejak lama, misal: hukum adat masyarakat Batak di Tapanuli, ataupun adat yang lainnya di Nusantara. Selain itu, berdasarkan pertalian darah atau hubungan perkawinan, hukum adat di Indonesia juga dapat terbentuk berdasarkan Masyarakat Hukum

---

<sup>160</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Opcit, hlm 17

Teritorial, yang prakteknya berkembang hingga dewasa di tempat yang sama, dengan bentuknya, antara lain:

- a. Masyarakat hukum disebut persekutuan desa merupakan tempat tinggal bersama, di mana warga terikat pada suatu tempat tinggal yang meliputi desa-desa atau perkampungan di mana semua tunduk pada pimpinan tersebut. Contoh desa-desa di Jawa dan Bali. Desa di Jawa mempunyai persekutuan hukum yang mempunyai tata susunan tetap, ada pengurus, ada wilayah, ada harta benda, dan umumnya tidak mungkin untuk dibubarkan.
- b. Masyarakat hukum disebut persekutuan daerah merupakan kesatuan dari beberapa tempat kediaman/wilayah, yang masing-masing pimpinan sendiri. Bentuk seperti ini misalnya nagari di Minangkabau, marga di Sumatera Selatan, Lampung, dan kuria di Tapanuli.
- c. Masyarakat hukum disebut perserikatan desa, gabungan dari beberapa desa atau marga yang terletak berdampingan, di mana masing-masing berdiri sendiri. Beberapa desa ini bergabung untuk melakukan kerja sama untuk kepentingan bersama, seperti subak di Bali.

Perpaduan baik berdasarkan genealogis dan teritorial juga terdapat di Indonesia dimana kesatuan masyarakat yang para anggotanya tidak saja terikat pada kediaman, tetapi juga terikat pada hubungan keturunan dalam ikatan pertalian darah dan/atau kekerabatan. Bentuk masyarakat seperti ini terdapat



pada masyarakat kuria dengan huta-huta pada masyarakat Tapanuli Selatan, umi di Mentawai, euri di Nias, nagari di Minangkabau, marga dengan dusun-dusun di Sumatera Selatan, marga dengan tiyuh-tiyuh di Lampung.<sup>161</sup>

Keberadaan hukum adat di Indonesia ada dalam kehidupan masyarakat, dan saling terikat satu dengan lainnya. Dalam praktek masyarakat di Indonesia, sebagaimana dinyatakan oleh Soepomo, masyarakat-masyarakat hukum adat Indonesia dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan menurut susunannya, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan yang berdasarkan lingkungan daerah (teritorial) dan yang merupakan perpaduan berdasarkan keturunan dan lingkungan daerah (genealogis dan teritorial). Pada masyarakat hukum berdasarkan genealogi para anggotanya terikat berdasarkan hubungan darah atau pertalian perkawinan yang umumnya ada dalam pertalian berdasarkan hubungan Patrilineal (pada masyarakat Batak, Lampung, Bali, Nusa Tenggara Timur, dan beberapa daerah lainnya; hubungan Matrilineal, masyarakat hukum menurut garis perempuan, masyarakat yang tersusun berdasarkan garis keturunan ibu. Bentuk masyarakat seperti ini terdapat pada masyarakat Minangkabau, Kerinci, Semendo di Sumatera Selatan, dan beberapa suku di Timor ; Bilateral/parental, yaitu masyarakat yang tersusun menurut garis keturunan orang tua, yaitu

---

<sup>161</sup> Samosir 2012

bapak dan ibu secara bersama-sama. Disebut bilateral karena terdiri dari keturunan ibu dan bapak. Bentuk masyarakat seperti ini terdapat pada suku Bugis dan umumnya masyarakat di Sulawesi, Dayak, dan Jawa.

Pakar hukum Van Vollenhoven dalam penelitiannya tentang Hukum Adat menemukan bahwa masyarakat Indonesia yang tersebar dari Aceh sampai Merauke, sejak lama, ratusan tahun sebelum kedatangan bangsa Belanda telah memiliki aturan hidup yang mengatur, mengikat, dan ditaati oleh masyarakat di wilayahnya masing-masing. Aturan hidup masyarakat di berbagai daerah di Indonesia tersebut yang kemudian diperkenalkan dalam tulisan beliau '*Het Adatrecht van Nederlandsch Indi*'. Jadi, hukum adat sebagai hukum yang berasal dari akar masyarakat Indonesia tidak pernah mengenal kodifikasi, hukum adat lebih banyak dikenal sebagai hukum tidak tertulis<sup>162</sup>. Hal ini dikarenakan hukum adat diliputi oleh semangat kekeluargaan, di mana seseorang tunduk dan mengabdikan pada aturan masyarakat secara keseluruhan bahwa kepentingan masyarakat lebih diutamakan daripada kepentingan individu.<sup>163</sup>

#### b) Eksistensi Hukum Adat

Sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, perkembangan hukum yang ada di

---

<sup>162</sup> (Salman, 2011)

<sup>163</sup> Dr. Marhaeni Ria Siombo, S.H., M.Si, Modul Asas-asas Hukum Adat, <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM420402-M1.pdf>, diakses tanggal 31 Juli 2023

masyarakat tersebut dalam dinamikanya telah diakui sejak zaman Hindia Belanda melalui adanya penggolongan hukum tersebut berdasarkan Pasal 131 Indische Staatsregeling (IS) yang telah membagi golongan masyarakat di Hindia Belanda, yang salah satunya mengatur mengenai golongan pribumi, yang dinyatakan dalam IS tersebut diantaranya adalah bahwa hukum yang berlaku bagi golongan pribumi adalah hukum adat dalam bentuk tidak tertulis. Berlakunya hukum adat tidak mutlak, dan jika diperlukan, dapat diatur dalam peraturan khusus (ordonansi).<sup>164</sup> Dengan demikian, adanya pengakuan hukum adat telah dilakukan sejak zaman Hindia Belanda sebagai bagian eksistensi hukum yang hidup dalam kemasyarakatan.

Keberadaan hukum adat dalam sistem hukum nasional Indonesia diakui keberadaannya dalam perkembangan hukum. Namun, kedudukan hukum adat tidak dapat sepenuhnya dapat diterapkan dan diberlakukan bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan hukum adat yang memiliki daya laku dan daya ikat yang terbatas pada kelompoknya, baik berdasarkan hubungan pertalian darah/ perkawinan ataupun hubungan yang didasarkan pada tempat. Keberadaan hukum adat di Indonesia telah ada dan berkembang sejalan dengan perkembangan hukum nasional di Indonesia, dari yang hukum yang bentuknya tidak tertulis yang didasarkan kepada

---

164

[https://bphn.go.id/data/documents/ae\\_peraturan\\_perundang-undangan\\_peninggalan\\_kolonial\\_belanda.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/ae_peraturan_perundang-undangan_peninggalan_kolonial_belanda.pdf), Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan era kolonial, Badan Pembinaan Hukum Nasional, diakses 31 Oktober 2023.

kebiasaan adat, menjadi hukum yang menjadi bagian dalam kesatuan sistem hukum nasional, dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengangkat hukum adat tersebut ke permukaan dengan pengakuannya sebagai hukum yang berlaku.

Sebagai bagian dalam kesatuan hukum berdasarkan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dimana hukum adat dengan semua elemennya substansinya saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan hukum adat tersebut dinyatakan dalam secara konstitusional dengan menyatakan hukum adat di Indonesia diakui keberadaannya berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang nasional yang memberikan perlindungan terhadap keberadaan hukum adat beserta kesatuan masyarakatnya.<sup>165</sup> Lebih lanjut lagi eksistensi hukum adat pada masyarakat yang menjalankan hukum adat tersebut dan

---

<sup>165</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

pengakuannya masyarakat hukum adat dan norma adat tersebut dilembagakan pengakuannya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Sebagai hukum yang tidak tertulis, hukum adat diakui keberadaannya pada elemen masyarakat yang terikat dalam hukum adat tersebut, sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai "gunung es" hukum positif. Hadirnya hukum adat "kepermukaan hukum" dalam hukum nasional dilakukan dengan cara mengadopsi hukum adat ke hukum nasional maupun dilakukan oleh hakim yang wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>166</sup> Penggalan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat itulah terdapat hukum adat beserta hukum lainnya yang diakui dalam masyarakat. Proses penggalan hukum adat tersebut dilakukan dengan tetap mengedepankan hukum nasional dan prinsip-prinsip hukum umum sebagai parameter keberlakuannya.

Sebagai contoh Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 179/K/SIP/1961 telah menyebabkan persamaan kedudukan hak mewaris antara anak laki – laki dan anak perempuan pada masyarakat adat suku Batak Toba, yang mendasarkan pada perkara di Pengadilan Tinggi Medan tanggal Desember 1959 No.204/1959 dan

---

<sup>166</sup> Pasal 5 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Pengadilan Negeri Kaban Jahe tanggal 8 September 1958 No.3/S 1957. Dimana hukum masyarakat adat Batak Toba yang menganut patrilineal menempatkan sistem perkawinan taruhon jual (*eksogami-patriarcht*) yang mengakibatkan hak waris sepenuhnya berada pada ahli waris laki-laki dan anak perempuan tidak memiliki hak atas warisan orang tuanya. Dengan adanya Putusan tersebut anak perempuan juga telah dapat menuntut supaya dia juga dinyatakan berhak atas peninggalan dari orang tuanya sama dengan hak seorang anak laki-laki.

Walaupun secara adat Putusan tersebut menimbulkan pertentangan, namun hukum adat tersebut dapat dikesampingkan dalam hal bertentangan hukum nasional dengan prinsip-prinsip hukum yang universal. Ketua Mahkamah Agung pada saat itu, Prof Subekti berpandangan Putusan Mahkamah Agung ini mendapat sambutan hangat bagi perempuan di Masyarakat Tapanuli yang kemudian menjadi alasan kaum perempuan untuk memperoleh hak yang sama dalam kepemilikan warisan dari orang tuanya dan akhirnya menimbulkan terbentuknya Hukum Yurisprudensi dalam masalah Warisan di daerah Tapanuli<sup>167</sup>

Pada kasus tersebut diatas menjadi salah satu contoh disamping banyak contoh putusan pengadilan, bahwa hukum adat harus ditemukan dan disesuaikan dengan hukum nasional untuk

---

<sup>167</sup> R Subekti, Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung. Penerbit Alumni, Bandung, 1983.

terwujudnya keadilan kepada setiap pihak secara menyeluruh. Kebijakan mengangkat hukum adat ke permukaan hukum nasional telah diupayakan oleh negara, sepanjang keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral dan syaratnya secara substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia. Sehingga hukum adat yang dijalankan oleh masyarakat hukum adat, harus sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, dengan tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam perkembangan hukum yang ada dalam hukum pidana nasional dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) memberikan dasar pijakan keberlakuan penerapan hukum adat, yang selama ini menimbulkan polemik terhadap dasar penyelesaian tindak pidana dengan mekanisme penyelesaian melalui hukum adat pada beberapa tindak pidana yang ada dalam KUHP, baik pada

kasus pembunuhan, pencurian, hingga perbuatan asusila.<sup>168</sup>

Berdasarkan hal tersebut yang dikemukakan, keberadaan hukum adat sebagai hukum yang tidak tertulis tersebut ada di masyarakat, diyakini keberadaannya, dan mengikat terhadap kelompok baik berdasarkan hubungan kekeluargaan ataupun kewilayahan, hidup dan berkembang dalam masyarakat baik pada hukum keperdataan maupun hukum pidana. Oleh karena itu, proses penggalan hukum adat perlu dilakukan dan daya keberlakuannya perlu diakui sepanjang substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan Pancasila, ketentuan peraturan perundang-undangan, dan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku secara umum.

## 2) Hukum Tidak Tertulis Lainnya

Selain hukum adat, hukum tidak tertulis lainnya adalah hukum kebiasaan. Kebiasaan merupakan tindakan menurut pola tingkah laku yang tetap, ajeg, lazim, normal atau adat dalam kehidupan masyarakat atau pergaulan hidup tertentu. Selain itu merupakan perbuatan yang tetap dilakukan berulang-ulang dalam masyarakat mengenai suatu hal tertentu. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat, dan kebiasaan itu selalu dilakukan berulang-ulang karena dirasakan sebagai sesuatu yang memang seharusnya, dan penyimpangan dari nya tersebut dianggap sebagai

---

<sup>168</sup> <https://kumparan.com/berita-terkini/contoh-kasus-penyelesaian-perkara-pidana-melalui-hukum-adat-1zVy79QoyJT/full>, diakses tanggal 31 Juli 2023.



pelanggaran hukum yang hidup dalam masyarakat, maka timbullah suatu kebiasaan hukum yang oleh pergaulan hidup dalam masyarakat dipandang sebagai hukum.<sup>169</sup> Sehingga untuk dapat terbentuknya hukum kebiasaan harus memenuhi syarat (1) bersifat meteril, yaitu pemakaiannya tetap; dan (2) bersifat psikologis, yaitu diyakini sebagai suatu kewajiban hukum (*opinio necessitas*).<sup>170</sup> Hukum kebiasaan ini turut didasarkan pada keyakinan nilai agama, etika dan kepantasan termasuk kesusilaan dan kesopanan.

Dalam praktek hukum, terdapat beberapa hukum kebiasaan baik yang dijalankan dimasyarakat. Sebagai contohnya kebiasaan untuk mengutamakan perempuan hamil, orang tua, disabilitas dan anak-anak, dalam pemberian layanan/ akses publik publik.

Dalam hukum keperdataan dalam hukum perikatan, berkembang bentuk-bentuk perikatan *innominat* (tidak bernama) dalam hukum kebiasaan dalam bidang komersial. Hal ini juga terdapat dalam hukum perdagangan internasional, kebiasaan perdagangan dibukukan dalam Uniform Commercial Practices (UCP), yang dalam praktek perdagangan internasional dipandang sebagai *customary law*. Selain itu, dalam praktek internasional perbuatan timbal balik (resiprositas) yang didasarkan pada hubungan baik dan penghormatan satu negara dengan negara lainnya.

Sedangkan dalam praktek ketatanegaraan, seperti contohnya Pidato Presiden Republik Indonesia pada

---

<sup>169</sup> <https://mh.uma.ac.id/kebiasaan-sebagai-sumber-hukum/>, diakses tanggal 31 Juli 2023

<sup>170</sup> Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000, hlm 111

setiap Sidang Tahunan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, pada saat peringatan HUT Kemerdekaan Republik Indonesia. Dalam prakteknya, konvensi ketatanegaraan termasuk nilai-nilai konstitusi yang tetap dipatuhi, sebagai norma penyelaras dari UUD NRI 1945. Oleh karena itu konvensi ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sangat penting, dan diterima dan dijalankan seperti halnya undang-undang. Kemudian bila dikaitkan pula dengan 4 (empat) alat ukur untuk menguji konsitusionalitas suatu undang-undang, antara lain: (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis beserta; (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>171</sup>

Melihat berbagai kondisi dan permasalahan terhadap sumber hukum lainnya, diperlukan suatu instrument baku untuk melakukan pembinaan terhadap sumber-sumber hukum

---

<sup>171</sup> Jimly Assidique, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta:2006, hal.8

dimaksud. Instrumen baku ini digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi keberadaan sumber hukum dimaksud yang akan menjadi pertimbangan dalam menentukan arah pengembangan substansi hukum kedepannya.

## 2. Pelaksanaan Hukum

### a. Peningkatan pemahaman terhadap Hukum

Program pembinaan hukum adalah salah satu jalan dalam mewujudkan pembangunan hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Keberhasilan pembangunan hukum melalui pembinaan hukum, dapat ditinjau dari kualitas pelaksanaannya serta efektivitas outputnya dalam lingkup lokal dan lingkup nasional. Pembinaan hukum sebagai salah satu proses dalam pembangunan hukum merupakan elemen penting yang membutuhkan perhatian dari para abdi hukum. Hal ini diperlukan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program pembangunan hukum melalui pembinaan hukum bagi masyarakat sebagai bagian dari subjek hukum.

Pembinaan hukum sebagai salah satu wujud pelayanan publik merupakan tanggung jawab aparatur hukum. Karena itu, aparatur hukum yang juga merupakan bagian dari pelaksana pelayanan publik, perlu mendorong dan meningkatkan efektivitas pembinaan hukum dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum dan budaya hukum yang tinggi di kehidupan masyarakat. Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi pemerintah yang disebut *Public Service Function*, sehingga dibutuhkan kehadiran suatu organisasi pemerintah dalam hal

pelayanan publik yang sering disebut birokrasi.<sup>172</sup> Menurut Riyadi, reformasi birokrasi pemerintah merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial dan hukum.<sup>173</sup>

Pembinaan hukum dalam peningkatan pemahaman Hukum dilakukan dengan metode penyuluhan Hukum dan pembudayaan hukum untuk mewujudkan kesadaran hukum masyarakat dan kepatuhan penyelenggara pemerintahan. Upaya mengukur terwujud kesadaran hukum masyarakat dan kepatuhan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui audit kesadaran hukum masyarakat dan kepatuhan penyelenggaraan pemerintahan

#### 1. Kesadaran Hukum Masyarakat

Dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025, Pembangunan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum. Point pembangunan hukum ini selaras dengan pola penyuluhan hukum pada peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum, yang menjadikan penyuluhan hukum sebagai langkah pembinaan hukum sekaligus salah satu kegiatan penyebarluasan informasi dan pemahaman terhadap norma hukum dan peraturan perundangundangan yang berlaku guna mewujudkan dan mengembangkan kesadaran hukum masyarakat sehingga

---

<sup>172</sup> S Ardiputra, "Aspek Tangible Pada Pelayanan Jasa Pos Di Kantor Pos Cabang Pasangkayu 91571," JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik (2020).

<sup>173</sup> Kementerian PPN / BAPPENAS RI, Buku Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi (Jakarta: Kementerian PPN / BAPPENAS RI, 2016).

tercipta budaya hukum dalam bentuk tertib dan taat atau patuh terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tegaknya supremasi hukum.

Apabila seseorang hanya mengetahui hukum, maka dapat dikatakan bahwa ia memiliki tingkat kesadaran hukum yang masih rendah, tetapi jika seseorang telah berperilaku sesuai dengan hukum dalam suatu masyarakat maka dapat dikatakan bahwa ia memiliki tingkat kesadaran hukum yang tinggi.<sup>174</sup> Hukum diciptakan untuk mengendalikan dan menertibkan masyarakat agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik.<sup>175</sup> Masyarakat dikatakan sadar hukum apabila masyarakat pada umumnya terdiri dari orang yang patuh hukum karena sadar hukum, dalam arti bukan patuh hukum karena adanya paksaan atau karena takut akan sanksi.<sup>176</sup>

Kesadaran hukum adalah nilai yang hidup dalam masyarakat dalam bentuk pemahaman dan ketaatan atau kepatuhan masyarakat terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga kesadaran hukum masyarakat digambarkan sebagai output dari proses kegiatan penyuluhan hukum yang ditandai dengan adanya rasa untuk menghargai hukum melalui praktek di lapangan.<sup>177</sup> Tiga pilar penting dalam

---

<sup>174</sup> Oksimana Darmawan and Okky Chahyo Nugroho, "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGUSULAN DESA/KELURAHAN BINAAN MENJADI DESA/KELURAHAN SADAR HUKUM (Policy Implementation Proposing Construction Village to Become Village Aware of Law)," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 245–258.

<sup>175</sup> Lilis Eka Lestari and Ridwan Arifin, "Penegakan Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia Dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* (2019).

<sup>176</sup> Yul Ernis, "Implikasi Penyuluhan Hukum Langsung Terhadap Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 4 (2018): 3.

<sup>177</sup> *Ibid.*

pembangunan hukum sebagaimana yang diungkapkan Lawrence M. Friedman, yakni substansi (*substance*), struktur (*structure*), dan budaya/kultur (*culture*). Ketiga pilar pembangunan hukum ini saling berkaitan satu sama lain didalam pola implementasinya. Pengembangan budaya hukum harus dilakukan melalui strategi pengembangan yang terarah dan terukur melalui perumusan kebijakan, strategi pembudayaan hukum dan upaya pengembangan budaya hukum.<sup>178</sup>

Seiring dengan yang dinyatakan oleh Lawrence M. Friedmann bahwa Visi Pembangunan hukum nasional diarahkan untuk mendukung terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Visi pembangunan hukum tersebut 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.<sup>179</sup> Pembangunan hukum Nasional Indonesia yang bersifat menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan harus dilakukan dari dalam Indonesia sendiri (*development from within*).<sup>180</sup>

Disamping itu, pembinaan hukum nasional memiliki tujuan untuk membangun hukum nasional untuk

---

<sup>178</sup> Jawardi Jawardi, "Strategi Pengembangan Budaya Hukum (Strategy Of Law Culture Development)," Jurnal Penelitian Hukum De Jure (2016).

<sup>179</sup> Enny Nurbaningsih, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 34 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<sup>180</sup> Enny Nurbaningsih, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 42 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

mewujudkan kesejahteraan sosial, keadilan sosial, dan kepastian hukum. Perwujudan terhadap ketiga tujuan hukum ini harus berjalan berbarengan. Untuk itu perlu dilakukan optimalisasi penyuluhan dan bantuan hukum.<sup>181</sup> Melihat pentingnya fungsi hukum bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, maka pemerintah menyelenggarakan pembinaan terhadap semua unsur-unsur sistem hukum dengan sasaran pembinaan hukum berupa materi hukum, struktur hukum serta budaya hukum.<sup>182</sup>

Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat, serta pewujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan dan penghargaan kepada hukum. Materi hukum harus dapat menjamin terciptanya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hak asasi manusia yang berintikan keadilan dan kebenaran, mampu menumbuhkembangkan disiplin nasional, kepatuhan dan penghargaan kepada hukum, serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional.<sup>183</sup>

Pembangunan hukum yang terdapat dalam agenda Rencana Pemerintah Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015- 2019 sebagaimana telah dijabarkan didalam dokumen

---

<sup>181</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 50 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.

<sup>182</sup> Ernis, "Implikasi Penyuluhan Hukum Langsung Terhadap Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat."

<sup>183</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 53 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.

pembangunan hukum nasional 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, dan terpercaya; (3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; (4) meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia; (5) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsabangsa Asia lainnya; (6) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; serta (8) melakukan revolusi karakter bangsa.<sup>184</sup>

Untuk mewujudkan hal ini, diperlukan adanya optimalisasi serta peningkatan peran penyuluhan hukum dalam membentuk budaya sadar hukum, yang didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan memadai, sarana dan prasarana yang baik, metode kerja yang tepat, serta anggaran yang memadai.<sup>185</sup>

Pembangunan hukum nasional harus terintegrasi dan bersinergi dengan agenda pembangunan bidang lain, serta memerlukan proses yang berkelanjutan. Hukum nasional harus dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun wilayah teritori sesuai dengan tujuan

---

<sup>184</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal.7 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.

<sup>185</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 48 "Arah Pembangunan Hukum Nasional". (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.



”melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Dengan demikian, harus dicegah munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa dan negara Indonesia. Untuk itu Pancasila harus dimasukkan sebagai landasan politik hukum agar hukum menjadi determinan terhadap politik.<sup>186</sup> Pembangunan hukum tersebut dapat tercapai jika seluruh cakupan yang terkait dengannya dapat difungsikan sebagai sarana untuk memperbaiki masyarakat (*social engineering*) melalui perekayasa sosial yang didukung dengan kajian mendalam tentang hukum yang hidup di masyarakat (*living law*)<sup>187</sup> dan tingkat kesiapan masyarakat dalam menyikapi pembaruan yang akan dilakukan.

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 yang mana kelima nilai dasar ini dianggap sebagai cerminan sejati dari budaya bangsa Indonesia yang plural yang menjadi sumber asas-asas hukum nasional, sekaligus basis ideal (*spiritual*) untuk menentukan suatu norma hukum Negara Indonesia.<sup>188</sup>

Hukum dianggap efektif jika hukum mampu mengkondisikan dan merubah kualitas dan perilaku

---

<sup>186</sup> Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal. 54 ”Arah Pembangunan Hukum Nasional”. (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<sup>187</sup> H.R. Benny Riyanto, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal.vi - Vii ”Arah Pembangunan Hukum Nasional”. (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<sup>188</sup> H.R. Benny Riyanto, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) Tahun 2019 Hal.vi ”Arah Pembangunan Hukum Nasional”. (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), <https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.

masyarakat sesuai dengan prasyarat pembangunan.<sup>189</sup> Pelaksanaan pembangunan hukum harus memperhatikan tiga sasaran pokok yang mencakup substansi hukum, kelembagaan hukum dan budaya hukum. Dengan adanya pelaksanaan pembangunan hukum melalui pembinaan hukum, diharapkan kesadaran hukum masyarakat menjadi semakin tumbuh sehingga dapat mengurangi angka kriminal di kehidupan masyarakat serta menekan pertumbuhan jumlah tahanan/ narapidana di Rutan/Lapas.

Mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum dan Angka Kreditnya (Permenpan Penyuluh Hukum), pada Pasal 1 disebutkan bahwa Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum adalah jabatan yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak untuk melakukan kegiatan penyuluhan hukum, yang dilakukan oleh Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum. Penyuluhan hukum adalah kegiatan penyebarluasan informasi hukum dan pemahaman terhadap norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta pengembangan kualitas penyuluhan hukum guna mewujudkan dan mengembangkan kesadaran hukum masyarakat sehingga tercipta budaya hukum dalam bentuk tertib dan taat atau patuh terhadap norma hukum dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tegaknya supremasi hukum.

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor

---

<sup>189</sup> Buku Panduan Penyuluhan Hukum Langsung Melalui Mobil Penyuluhan Hukum Keliling (Badan Pembinaan Hukum Nasional (Kementerian Hukum Dan HAM RI), 2016), [https://lsc.bphn.go.id/uploads/931724\\_BUKU\\_PANDUAN\\_PENYULUHAN\\_HUKUM\\_KELILING.pdf](https://lsc.bphn.go.id/uploads/931724_BUKU_PANDUAN_PENYULUHAN_HUKUM_KELILING.pdf).

M.01-PR.08.10 TAHUN 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum (Permenkumham Pola Penyuluhan Hukum) Pasal 2 menyebutkan tujuan dari kegiatan penyuluhan hukum adalah mewujudkan kesadaran hukum masyarakat yang lebih baik sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan mewujudkan budaya hukum dalam sikap perilaku yang sadar, patuh, dan taat terhadap hukum serta menghormati hak asasi manusia. Penyuluhan hukum yang mempunyai tujuan mewujudkan kesadaran hukum masyarakat untuk menjadi lebih baik ditandai dengan setiap anggota masyarakatnya mampu menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan mewujudkan budaya hukum dalam sikap dan perilaku yang sadar, patuh, dan taat terhadap hukum serta menghormati hak asasi manusia.

Penyuluh hukum memainkan peran penting dalam pembinaan hukum nasional dengan berfokus pada pendekatan edukatif dan pemberdayaan masyarakat dalam memahami dan menghormati hukum. Peran mereka mencakup antara lain:

- 1) Edukasi Hukum: Penyuluh hukum bertugas untuk menyampaikan informasi hukum kepada masyarakat secara lebih mudah dipahami. Mereka membantu menyebarkan pengetahuan tentang hak-hak dan kewajiban hukum, serta pemahaman tentang undang-undang yang berlaku. Dengan cara ini, masyarakat dapat mengerti hak-hak mereka dan menghindari melanggar hukum tanpa disadari.
- 2) Kesadaran Hukum: Penyuluh hukum membantu meningkatkan kesadaran masyarakat tentang

pentingnya hukum dalam kehidupan sehari-hari. Mereka membantu membangun budaya hukum dengan mengajak masyarakat untuk menghargai, menghormati, dan mematuhi hukum.

- 3) Bantuan Hukum: Penyuluh hukum menyediakan bantuan hukum kepada masyarakat yang membutuhkan. Mereka membantu masyarakat dalam memahami proses hukum yang kompleks, memberikan penjelasan tentang hak-hak mereka, dan memberikan saran tentang langkah-langkah hukum yang harus diambil.
- 4) Pencegahan Konflik: Dengan memberikan edukasi tentang hukum dan hak-hak, penyuluh hukum dapat membantu mencegah konflik dan sengketa di masyarakat. Masyarakat yang sadar akan hak dan kewajiban mereka lebih cenderung untuk menyelesaikan perbedaan pendapat melalui jalur hukum daripada menggunakan kekerasan atau cara-cara ilegal lainnya.
- 5) Advokasi untuk Akses Keadilan: Penyuluh hukum juga berperan sebagai advokat akses keadilan bagi masyarakat yang rentan atau kurang mampu. Mereka dapat membantu mengarahkan masyarakat ke sumber-sumber bantuan hukum yang tersedia dan memastikan bahwa hak-hak mereka diakui dan dilindungi.
- 6) Kemitraan dengan Lembaga Hukum: Penyuluh hukum bekerja sama dengan lembaga-lembaga hukum, organisasi masyarakat sipil, dan pihak-pihak terkait lainnya untuk memperkuat kesadaran hukum dan akses keadilan. Mereka dapat membantu membangun

jembatan antara masyarakat dan sistem peradilan, memastikan bahwa hak-hak masyarakat diakui dan dilindungi.

- 7) Memberikan Masukan dalam Perubahan Hukum: Penyuluh hukum sering kali berada di garis depan, berinteraksi langsung dengan masyarakat, dan dapat mengidentifikasi masalah-masalah hukum yang mungkin perlu diperbaiki. Mereka dapat memberikan masukan berharga dalam proses pembinaan hukum dan perubahan undang-undang untuk memastikan bahwa hukum lebih efektif dan relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Dengan peran mereka dalam memberikan edukasi, pemberdayaan, dan bantuan hukum kepada masyarakat, penyuluh hukum berkontribusi pada pembinaan hukum nasional yang lebih inklusif, adil, dan berfungsi dengan baik. Adapun pelaksanaan penyuluhan hukum ini berdasarkan Pasal 11 Permenkumham Pola Penyuluhan Hukum dilakukan oleh tenaga fungsional penyuluh hukum dan/atau orang yang memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang hukum dan mampu menyampaikan informasi atau penjelasan tentang materi yang disuluhkan, secara jelas dan benar, kepada masyarakat yang disuluh, sehingga kompetensi yang baik dari penyuluh hukum adalah hal yang mutlak dimiliki. Pelaksanaan penyuluhan hukum adalah unsur yang tidak dapat dipisahkan dari penerapan asas fiksi hukum yang menyatakan bahwa “setiap orang dianggap tahu hukum”. Penerapan asas fiksi hukum tanpa dukungan sosialisasi hukum yang baik dapat berakibat tidak terlindunginya masyarakat itu sendiri karena masyarakat dapat terjebak dalam pelanggaran yang mungkin tidak

ketahui dan kehendaki.<sup>190</sup> Hal tersebut kemudian menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah melalui Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum yang perlu terus berupaya dalam penyebarluasan pengetahuan hukum dan segala macam produk hukum kepada masyarakat. Dengan demikian penyuluhan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari pembangunan hukum di bidang budaya hukum dalam upaya sebagai salah satu elemen penting dalam sistem hukum nasional sebagaimana telah dikemukakan oleh Lawrence M Friedman bahwa sistem hukum terbagi atas 3 elemen, yakni Elemen Pertama adalah substansi hukum berupa peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan mengenai hak asasi manusia, Elemen Kedua adalah Elemen struktur berupa lembaga-lembaga atau instansi melakukan penegakan hak asasi manusia itu baik dalam hal terjadi pelanggaran hak asasi manusia maupun di luar terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, kemudian Elemen Ketiga adalah Elemen budaya hukum yakni nilai-nilai sosial budaya yang berlaku di masyarakat dan membentuk pola pikir serta mempengaruhi perilaku baik warga masyarakat maupun aparat hukum.<sup>191</sup>

Kondisi saat ini dari keberadaan penyuluh hukum untuk melakukan pembinaan hukum berupa kegiatan penyuluhan hukum dinilai masih membutuhkan pengembangan dan ruang tumbuh yang berkualitas. Agar dapat mencapai pemerataan tingkat kesadaran hukum masyarakat secara nasional, tentunya dibutuhkan

---

<sup>190</sup> Ernis, Yul, 2018, Implikasi Penyuluhan Hukum Langsung Terhadap Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hal. 480.

<sup>191</sup> *Ibid*, Hal. 481

persebaran Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum yang berbanding lurus dengan jumlah daerah yang perlu disuluh. Berdasarkan data jumlah persebaran penyuluh hukum di Indonesia dari Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, pada Juli tahun 2023, jumlah penyuluh hukum secara nasional sejumlah 571 orang, belum seimbang dibandingkan dengan kebutuhan pemerataan kesadaran hukum masyarakat di Indonesia, hal tersebut dapat terlihat melalui tabel berikut:





Data di atas menunjukkan bahwa sebaran penyuluh hukum belum merata, terutama di daerah. Padahal, kebutuhan untuk membangun budaya hukum dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan sangat tinggi terutama pada era otonomi daerah di mana peraturan perundang-undangan pada level daerah semakin banyak dan kompleks.<sup>192</sup> Permasalahan tersebut dapat di tanggulangi dengan pembinaan penyuluh hukum yang berkualitas, yang dapat dilaksanakan dengan strategi pembinaan penyuluhan hukum yang tepat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Kepatuhan Penyelenggaraan Pemerintahan

Kepatuhan hukum dapat diartikan sebagai kesadaran akan hukum yang membentuk rasa setia dalam masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan. Singkatnya, kepatuhan hukum adalah patuh terhadap hukum; pelaksanaan aturan hukum oleh masyarakat. Penting untuk diketahui bahwa dalam konteks kepatuhan hukum, tentu ada sanksi yang mengintai, baik dalam bentuk positif atau negatif. Lalu, yang kerap ditanyakan, siapa yang wajib terlibat dalam kepatuhan hukum? Idealnya pelaksanaan kepatuhan hukum harus dilakukan secara adil. Dalam konteks ini, bukan hanya masyarakat saja, namun juga penegak hukum sebagai aparat yang melaksanakan proses penegakan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, ada tiga indikator yang membuat masyarakat mematuhi hukum atau

---

<sup>192</sup> [https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf) Hal. 96

menerapkan kepatuhan hukum. Tiga faktor tersebut adalah *compliance*, *identification*, dan *internalization*.

1. *Compliance* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan. Dengan kata lain, tujuan dari kepatuhan hukum semata-mata agar terhindar dari sanksi hukum yang ada.
2. *Identification* adalah bentuk kepatuhan hukum yang dilakukan untuk mempertahankan hubungan yang menyenangkan dengan orang atau kelompok lain.
3. *Internalization* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan oleh pengetahuan akan tujuan dan fungsi kaidah hukum tersebut.

Untuk menciptakan kepatuhan hukum dapat dilakukan melalui tiga usaha yaitu tindakan represif, preventif, dan persuasif. Represif merupakan tindakan yang diberikan agar penegakan hukum dilaksanakan. Pelaksanaan tindakan ini contohnya sebagaimana dilakukan aparat penegak hukum dalam proses penegak hukum, yakni memerlukan pengawasan, baik internal maupun eksternal. Preventif merupakan usaha untuk mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum atau menurunnya kesadaran hukum. Persuasif adalah langkah mendorong atau memacu agar terciptanya kesadaran hukum yang erat kaitannya dengan nilai-nilai hukum atau budaya hukum.

Kepatuhan hukum tidak hanya dipahami dan dilaksanakan oleh masyarakat namun juga harus secara adil dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan juga. Hal ini didukung dengan

penerapan asas *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintah. Dimana dalam proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

Ombudsman RI telah melakukan Survei Kepatuhan Hukum oleh lembaga penegak hukum pada tahun 2018, di 10 provinsi yang tercatat memiliki angka laporan tertinggi kepada Ombudsman RI pada kurun waktu 2013-2017, yaitu Provinsi Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Daerah Istimewa Yogyakarta, Riau, Sumatera Barat dan Maluku. Penilaian meliputi 40 berkas perkara pada tahap penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pemasyarakatan.

Survei Kepatuhan Hukum ini berfokus pada kelengkapan berkas perkara secara administratif serta pemenuhan unsur dokumen dalam proses peradilan pidana umum yang harus dilengkapi oleh lembaga penegak hukum. Pada intinya mencermati sejauh mana Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Lembaga pemasyarakatan telah patuh terhadap ketentuan administratif-teknis yang dibuat oleh masing-masing lembaga dan peraturan perundang-undangan terkait.

Survei Kepatuhan Hukum yang dilakukan pada tahun 2018 tersebut, menghasilkan bahwa pada penilaian pemenuhan unsur dokumen tingkat

kepatuhan penegak hukum relatif masih rendah. Pemenuhan unsur dokumen pada tahap penyidikan sebanyak 46,66%, tahap penuntutan 47,98%, tahap peradilan 69,05%, dan tahap pemasyarakatan 46,66 %.

Hasil survey Ombudsman RI mengenai kepatuhan hukum tersebut perlu dicermati, setidaknya dapat menjadi cambuk dan masukan bagi Penegak Hukum memperbaiki aspek kepatuhan prosedur administratif, karena untuk mendorong kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum, tentu dari aparat juga perlu memastikan telah mematuhi prosedur hukum dalam melaksanakan tugasnya, termasuk pemenuhan prosedur administratif.

Pembinaan hukum sebagai salah satu wujud pelayanan publik merupakan tanggung jawab aparatur hukum. Karena itu, aparatur hukum yang juga merupakan bagian dari pelaksana pelayanan publik, perlu mendorong dan meningkatkan efektivitas pembinaan hukum dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum dan budaya hukum yang tinggi di kehidupan masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan audit kepatuhan penyelenggaraan pemerintahan untuk menciptakan kepatuhan penyelenggara pemerintahan.

b. Penyelesaian sengketa

Pembinaan hukum dalam lingkup penyelesaian sengketa dilakukan dengan metode:

- 1) Pendampingan dalam penyelesaian sengketa masyarakat menggunakan skema bantuan hukum.

UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 28D ayat (1)

menjamin bahwa, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Jaminan perlindungan yang diberikan oleh UUD NRI 1945 melahirkan kewajiban bagi negara untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan, penegakan dan pemajuan hak atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Kewajiban ini juga merupakan representasi pernyataan tujuan dibentuknya Pemerintahan Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia.

Pembinaan hukum dalam menyelesaikan sengketa masyarakat dilakukan dengan metode pendampingan dalam penyelesaian sengketa masyarakat dengan menggunakan skema bantuan hukum. Pemberian bantuan hukum dalam penyelesaian sengketa masyarakat adalah sebagai wujud dari negara hadir memenuhi sekaligus mengimplementasikan konsep negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum mengatur bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 2 UU Bantuan Hukum, didefinisikan

Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum. Namun, pelaksanaan dari UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum saat ini hanya memberikan batasan terhadap bantuan hukum hanya kepada kelompok masyarakat miskin yang dimaknai miskin secara ekonomi.

Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum mengatur pemberian bantuan hukum dimaksud dibatasi yaitu hanya dapat diberikan kepada orang atau kelompok orang miskin sebagai Penerima Bantuan Hukum. Orang atau kelompok miskin yang dimaksud dalam Pasal 1 angka (2) UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum merupakan orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Ketentuan-ketentuan ini menjadi kriteria dan kualifikasi dari subjek hukum yang pantas untuk memperoleh bantuan hukum.

Politik pengaturan dalam UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum berdampak pada berbagai peraturan perundang-undangan yang juga mengatur tentang pemberian bantuan hukum bagi kelompok rentan yang berlaku di Indonesia. UU yang mengatur pemberian bantuan hukum bagi kelompok rentan semisal UU Nomor 11 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, UU Nomor 35 Tahun

2015 tentang perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas belum dapat dilaksanakan secara optimal untuk memberi bantuan hukum bagi seluruh kelompok rentan yang dilindunginya akibat pelaksanaan pemberian bantuan hukum terikat pada kualifikasi yang diatur dalam UU Bantuan Hukum.

Semisal bagi penyandang disabilitas, dalam Pasal 29 UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Pemerintah dan Pemerintah Daerah oleh undang-undang memang diberi kewajiban untuk menyediakan bantuan hukum dalam setiap pemeriksaan pada setiap lembaga penegak hukum. Namun demikian UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas mengatur bahwa kewajiban tersebut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu juga dengan UU Nomor 11 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, yang mengatur anak wajib diberikan bantuan hukum dan didampingi oleh Pembimbing Kemasyarakatan atau pendamping lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum mengatur bahwa Anak wajib diberitahu perihal haknya memperoleh bantuan hukum yang dalam hal ini ketentuan bantuan hukum dimaksud sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 40 adalah mengacu pada Undang-Undang tentang Bantuan Hukum.

Lembaga Bantuan Hukum APIK sebagai salah

satu organisasi bantuan hukum yang memberikan bantuan hukum dengan pendekatan Bantuan Hukum Gender Struktural (BHGS), menerima kasus-kasus seperti KDRT, diskriminasi atau kekerasan terhadap kelompok perempuan dan anak, minoritas, pengusuran, penyiksaan. Pada laporan tahun 2020 LBH APIK memberikan bantuan hukum pada kasus kekerasan dalam rumah tangga (sebanyak 275 kasus); kasus kekerasan seksual (64 kasus); kasus perceraian berdimensi kdrt (180 kasus); kekerasan dalam pacaran (67 kasus); ketenagakerjaan (66 kasus); pidana umum (43 kasus); dan berbagai kasus lainnya. Data diatas menunjukkan tingginya jumlah kasus yang melibatkan kelompok-kelompok rentan khususnya perempuan dan anak yang ditangani sepanjang tahun 2018. Pembiayaan bantuan hukum kelompok rentan tersebut tidak dapat menggunakan skema pendanaan bantuan hukum yang saat ini berlaku, karena para korbannya tidak masuk kategori miskin secara ekonomi, namun penyelenggaraan bantuan hukum dalam rangka akses atas keadilan juga tidak dapat dikategorikan mampu membayar jasa advokat. Sehingga, akhirnya kelompok rentan khususnya perempuan dan anak korban dari kelompok rentan tidak dapat mengakses keadilan melalui bantuan hukum.<sup>193</sup>

Hak dari kelompok rentan untuk mendapat jaminan perlindungan akses keadilan juga dijamin dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU Hak Asasi Manusia). Pasal 5 juga

---

<sup>193</sup>Nevey Varida Ariani, *Penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Rangka Akses Atas Keadilan* Balitbangkumham Press, 2020.



menyatakan secara tegas bahwa hak untuk memperoleh bantuan dan perlindungan dari pengadilan yang objektif dan tidak berpihak merupakan hak asasi, dan hak tersebut berlaku untuk kelompok masyarakat yang rentan untuk memperoleh perlakuan dan perlindungan yang berkenaan dengan kekhususannya, dimana dalam Penjelasan Kelompok rentan dimaksud adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat/disabilitas.

Merujuk kepada Kamus Besar Bahasa Indonesia, rentan memiliki definisi sebagai sebagai: (1) mudah terkena penyakit dan (2) peka, mudah merasa. Kelompok yang lemah ini lazimnya tidak sanggup menolong diri sendiri, sehingga memerlukan bantuan orang lain. Selain itu, kelompok rentan juga diartikan sebagai kelompok yang mudah dipengaruhi. Pengertian kedua merupakan konsekuensi logis dari pengertian yang pertama, karena sebagai kelompok lemah sehingga mudah dipengaruhi. Sedangkan menurut Human Rights Reference disebutkan bahwa yang tergolong ke dalam Kelompok Rentan adalah: a. *Refugees*; b. *Internally Displaced Persons (IDPs)*; c. *National Minorities*; d. *Migrant Workers*; e. *Indigenous Peoples*; f. *Children*; dan g. *Women*. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kelompok Rentan, tetapi tingkat implementasinya sangat beragam.

Kemudahan akses terhadap keadilan yang dicita-citakan oleh Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945,

khususnya bagi kelompok masyarakat yang rentan oleh UU Hak Asasi Manusia, berbagai peraturan terkait dan prinsip di dunia internasional perlu diwujudkan. Upaya mewujudkan tersebut dilakukan dengan memperluas pengaturan terkait penerima bantuan hukum dari miskin menjadi kelompok masyarakat yang rentan. Penerima Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 4 UU Bantuan Hukum mengatur bahwa bantuan hukum meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi. Mengenai penjabaran terkait bantuan hukum nonlitigasi diatur dalam PP Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Menurut Pasal 1 angka 9 PP Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, Nonlitigasi memiliki arti proses penanganan Perkara hukum yang dilakukan di luar jalur pengadilan untuk menyelesaikannya. Lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) mengatur bahwa Pemberian Bantuan Hukum secara Nonlitigasi dapat dilakukan oleh Advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum dalam lingkup Pemberi Bantuan Hukum yang telah lulus Verifikasi dan Akreditasi. Bentuk kegiatan yang termasuk kategori nonlitigasi meliputi:

- a. penyuluhan hukum;

- b. konsultasi hukum;
- c. investigasi perkara, baik secara elektronik maupun nonelektronik;
- d. penelitian hukum;
- e. mediasi;
- f. negosiasi;
- g. pemberdayaan masyarakat;
- h. pendampingan di luar pengadilan; dan/atau
- i. drafting dokumen hukum.

Konsep nonlitigasi yang digunakan di Indonesia memiliki kemiripan dengan konsep *primary legal aid* yang diterapkan di Belanda, Kroasia dan Ukraina terutama dari sisi jenis layanan yang meliputinya. *Primary legal aid* diwujudkan dalam bentuk kegiatan memberi informasi yang terkait dengan peraturan prosedur hukum yang berlaku, memberi saran dan mengarahkan klien kepada pengacara pribadi atau mediator. *Primary legal aid* di Belanda memiliki 2 tujuan yakni: pertama, menyediakan bantuan secara gratis dan menyelesaikan perselisihan dan masalah hukum pada tahap awal dengan demikian membantu menghindari eskalasi masalah serta meminimalkan biaya. Klien hanya akan diarahkan kepada pengacara atau mediator apabila kasus yang ditangani membutuhkan bantuan profesional. Fungsi *primary legal aid* yang diterapkan di Belanda mendorong klien untuk terlebih dahulu menghubungi lembaga yang menjalankan kegiatan *primary legal aid* sebelum memutuskan untuk menemui pengacara privat. Pada tahun 2020, *Primary legal aid* menjadi *first line* dalam menangani penyelesaian permasalahan hukum. Klien dapat mendatangi loket dengan segala permasalahan hukum yang berkaitan dengan perdata, administratif, pidana

termasuk pula hukum imigrasi.<sup>194</sup> Selain *primary legal aid*, skema bantuan hukum yang juga diberikan di Belanda adalah *Rechtwijzer (Roadmap to Justice)* dan *secondary legal aid*.

Selanjutnya, di Ukraina, bantuan hukum dipisahkan dalam dua jenis yakni *primary legal aid (access to law)* dan *secondary legal aid (access to justice)*. *Primary legal aid* merupakan bentuk jaminan perlindungan negara dalam bentuk memberikan nasihat hukum kepada orang-orang tentang hak dan kebebasan mereka, prosedur pelaksanaannya, pemulihannya jika terjadi pelanggaran, dan prosedur untuk mengajukan banding terhadap keputusan, tindakan atau kekurangannya otoritas negara, pemerintah daerah, dan pejabat publik.<sup>195</sup> Jasa yang menjadi lingkup *primary legal aid* adalah menyediakan informasi hukum, konsultasi dan penjelasan perihal masalah hukum, pendampingan dalam penyusunan berkas permohonan, pengaduan dan dokumen hukum lainnya (kecuali dokumen prosedural).<sup>196</sup>

Bantuan hukum di Kroasia bertujuan untuk mewujudkan kesetaraan di depan hukum, menyediakan perlindungan hukum yang efektif dan akses ke pengadilan dan badan publik lainnya dalam kondisi yang sama bagi warga negara Republik Kroasia dan orang lain. Skema bantuan hukum yang berlaku di Kroasi terdiri atas *primary legal aid* dan *secondary legal aid*. Jenis jasa yang masuk dalam lingkup *Primary legal aid* di Kroasi antara lain: memberi informasi hukum umum, nasihat hukum, membuat pengajuan tertulis kepada badan-badan yang diatur oleh hukum publik, Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa dan

---

<sup>194</sup> Legal Aid in the Netherlands, a broad outline-edition : May 2022

<sup>195</sup> <https://helsinki.org.ua/en/articles/the-law-of-ukraine-on-free-legal-aid/> diakses pada 16 Januari 2023

<sup>196</sup> Legal Aid system in ukrraine: an overview, Kyiv, October 2014. hlm 10

organisasi internasional sesuai dengan perjanjian internasional dan aturan operasi badan-badan ini, perwakilan dalam persidangan di hadapan badan-badan diatur oleh hukum publik, bantuan hukum dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan secara damai.

Dapat disimpulkan jenis jasa yang termasuk dalam kategori *primary legal aid* pada 3 negara tersebut berkaitan dengan pemberian informasi hukum, nasihat hukum, konsultasi, pendampingan dalam pembuatan dokumen termasuk bantuan hukum dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan secara damai. Jenis jasa ini adalah jenis jasa yang diwadahi oleh skema bantuan hukum nonlitigasi di Indonesia antara lain penyuluhan hukum, konsultasi, penyelesaian perkara di luar persidangan, penyusunan dokumen hukum seperti yang telah dijelaskan dalam PP Nomor 42 Tahun 2013. Namun demikian, paradigma penggunaan nonlitigasi di Indonesia tidak sama dengan ketiga negara yang mengupayakan penggunaan *primary legal aid* pada tahap awal suatu masalah hukum. Sebagai perbandingan di Belanda, dengan jumlah penyedia jasa *primary legal aid* 30 kantor dan 13 titik layanan diseluruh negeri mampu mencapai total aktivitas terkait klien dengan jumlah 584.000 pada tahun 2020.<sup>197</sup> Adapun di Indonesia jumlah perkara nonlitigasi

Jumlah Kegiatan Bantuan Hukum Non Litigasi			
Keterangan	Tahun 2019	Tahun 2020	Tahun 2021
Total Kegiatan	3849	4.031	3.608

Oleh karena itu skema nonlitigasi sebagai *primary legal aid* yang berlaku di Indonesia perlu

<sup>197</sup> legal aid in netherland..., hlm. 9 dan hlm.12

didorong untuk dapat digunakan sebagai solusi pada tahap awal penyelesaian suatu masalah kecuali bagi perkara-perkara yang memang penyelesaian telah menjadi lingkup penyelesaian di pengadilan. Selain itu, saat ini penyelesaian perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara mengedepankan penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi, oleh karena itu untuk menjaga konsistensi maka pembinaan hukum penyelesaian sengketa masyarakat melalui bantuan hukum diutamakan melalui jalur secara non litigasi. Upaya mendorong agar nonlitigasi menjadi *primary legal aid* sebagaimana contoh di negara lain dapat diwujudkan dengan melakukan rekayasa pengaturan melalui perumusan kedudukan nonlitigasi dalam bantuan hukum sekaligus menegaskan subyek yang berkedudukan sebagai pelaksana pemberian bantuan hukum secara nonlitigasi. Rekayasa akan mengatur dan mengelola masyarakat akan membawa kepada pembaharuan-pembaharuan, perubahan-perubahan struktur masyarakat dan penentuan-penentuan pola berpikir menurut hukum yang menuju ke arah pembangunan.

Namun demikian melihat fakta bahwa PBH lebih banyak mengambil penyelesaian perkara secara litigasi, ditunjukkan data pada tahun 2022 jumlah perkara litigasi adalah 9.389, maka perlu dilakukan intervensi pembagian peran antara paralegal dan advokat dalam kaitannya dengan nonlitigasi untuk dapat mendorong penggunaan nonlitigasi selaku *primary legal aid* di Indonesia. Paralegal adalah setiap orang yang berasal dari komunitas, masyarakat, atau Pemberi Bantuan Hukum yang telah mengikuti

pelatihan Paralegal, tidak berprofesi sebagai advokat, dan tidak secara mandiri mendampingi Penerima Bantuan Hukum di pengadilan. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum mengatur bahwa dalam memberikan Bantuan Hukum, Paralegal wajib melaksanakan Bantuan Hukum dan pelayanan hukum berdasarkan penugasan dari Pemberi Bantuan Hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan standar layanan bantuan hukum.

Tujuan untuk menggiring masyarakat dalam penyelesaian sengketa hukum secara non litigasi sebagai cerminan budaya bangsa yang menjunjung tinggi musyawarah maka peran paralegal dalam pemberian bantuan hukum perlu ditingkatkan. Penguatan peran paralegal dalam pemberian bantuan hukum perlu dilakukan dengan menonjolkan perannya dalam undang-undang. Namun demikian peran tersebut tidak dapat dilakukan secara sendiri. Perlu dibuat kondisi agar Nonlitigasi akan di laksanakan oleh paralegal. Adanya nonlitigasi yang dijalankan oleh paralegal akan semakin mempercepat akses klien untuk mendapat bantuan hukum.

Dalam Kajian LeIP pada tahun 2010 tentang akses bantuan hukum di Jakarta memperlihatkan bahwa dari 100 orang yang disurvei, 95 responden mengaku tidak didampingi oleh pengacara saat responden masih berada di tingkat penyidikan kepolisian, lima orang lainnya mengaku didampingi.

Sedangkan di tahap pengadilan, responden yang didampingi berkurang. Sementara, 92 responden menyatakan tidak didampingi saat kasus mereka sudah dilimpahkan pengadilan. Hampir sebagian besar dari perkara yang tidak didampingi advokat tersebut merupakan perkara yang ancaman hukumannya mensyaratkan pendampingan oleh advokat berdasarkan Pasal 56 KUHAP. Saat di tingkat kepolisian, 73 dari 95 perkara yang tidak didampingi merupakan perkara yang diancam hukuman antara lima sampai lima belas tahun. Sedangkan di tingkat pengadilan, jumlahnya 73 dari 92 perkara.<sup>198</sup>

Dalam kondisi sebagaimana dijelaskan di atas selain advokat, kehadiran paralegal sangat penting untuk membantu advokat dalam memberikan bantuan hukum bagi masyarakat. Peran paralegal dapat dikatakan sebagai ujung tombak sekaligus sebagai katalisator penanganan konflik dalam komunitas, masyarakat, pedesaan, atau wilayah tertentu. Paralegal pada tingkat komunitas sebagai penghubung antara komunitas dengan organisasi Pemberi Bantuan Hukum untuk memberikan bantuan hukum. Dalam konteks ini, paralegal diharapkan dapat menjadi jembatan penghubung antara advokat dan komunitas masyarakat miskin di wilayah yang sulit dijangkau oleh advokat. Sebagai contoh, penyelesaian perkara nonlitigasi yang merupakan pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau dengan cara mengesampingkan

---

<sup>198</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Strategi Nasional Akses pada Keadilan 2016-2019, hlm. 39



penyelesaian secara litigasi dan lebih mengutamakan fungsi mediasi melalui pranata adat di komunitas masyarakat adat setempat. Salah satu aktor yang bisa didorong untuk menjalankan peran ini adalah paralegal yang selama ini diemban juga oleh para tokoh adat. Paralegal yang ditunjuk berasal dari komunitas adat yang memiliki permasalahan hukum yang dipercaya oleh warga masyarakat adat tersebut untuk mewakili kepentingan hukum mereka. Pada Para paralegal tersebut memiliki komitmen untuk membantu mencegah dan menyelesaikan masalah hukum dikomunitasnya, sehingga permasalahannya lebih efektif terselesaikan secara mediasi dibandingkan harus di selesaikan melalui litigasi dengan pendampingan advokat. Litigasi sering dilakukan oleh PBH yang berpraktik di pengadilan dan dilaksanakan oleh Advokat, sedangkan Nonlitigasi banyak dilakukan oleh PBH yang fokus terhadap kegiatan nonlitigasi seperti PBH yang berasal dari Perguruan Tinggi dan rata-rata dijalankan oleh Paralegal yang berstatus Mahasiswa, Dosen, atau lainnya.

Paralegal menjadi salah satu pelaksana bantuan hukum yang diupayakan dapat mewujudkan akses terhadap keadilan guna pemenuhan hak setiap warga khususnya orang miskin atau kelompok orang miskin yang berhadapan dengan hukum. Upaya yang dititikberatkan kepada Paralegal tersebut ke arah preventif dan restorative. Setiap permasalahan diutamakan untuk tidak terjadi, walaupun terjadi dapat diselesaikan di luar pengadilan (non litigasi). Dalam non-litigasi, paralegal melakukan berbagai

peran yang sangat penting dalam akses keadilan terutama dalam hal upaya preventif pelanggaran hukum dan upaya represif penanganan permasalahan hukum secara perdamaian. Penyelesaian permasalahan hukum secara represif oleh Paralegal antara lain: mediasi konflik antar individu dan/atau komunitas/desa, mengupayakan warga khususnya komunitas warga yang tidak mampu untuk dapat menggunakan layanan baik layanan keadilan yang disediakan oleh masyarakat atau komunitas, maupun layanan keadilan yang disediakan negara. Keberadaan paralegal menjadi sangat penting sebagai rujukan pertama masyarakat, saat berhadapan dengan hukum dan menjadi sumber informasi hukum untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum masyarakat berdasarkan kekeluargaan atau musyawarah tanpa selalu berpandangan harus melalui proses peradilan.

Lebih lanjut menurut Data Aplikasi Sistem Informasi Database Bantuan Hukum (Sidbankum) 3 tahun terakhir perkara bantuan hukum litigasi rata-rata sebanyak kurang lebih 12.000 perkara dengan serapan anggaran APBN rata-rata 98,70%.<sup>199</sup> Namun, dari jumlah perkara yang ditangani melalui layanan bantuan hukum didominasi dengan perkara pidana sebesar 70% dan perdata sebesar 30%. Adapun jenis-jenis perkara yang ditangani tersebut rata-rata merupakan perkara ringan yang timbul dari perselisihan antar warga di masyarakat yang tentunya dari wilayah pedesaan. Hal ini pun secara

---

<sup>199</sup> Online Monitoring Sistem Perbendaharaan Anggaran Negara, akses tanggal 28 Juli 2023.

tidak langsung berdampak pada *over capacity*-nya jumlah warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan yang berdasarkan data Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) saat ini prosentase *over capacity* sebesar 109%.<sup>200</sup>

Layanan bantuan hukum merupakan salah satu program prioritas pemerintah tahun 2023 berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum diharapkan dapat meminimalisir setiap warga yang berperkara untuk diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan, yakni secara nonlitigasi. Jalur nonlitigasi diantaranya berupa kegiatan prefentif seperti Penyuluhan Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat serta kegiatan represif adjudikatif berupa penyelesaian sengketa melalui mediasi, negosiasi, dan resolusi konflik lainnya yang pada prinsipnya diselesaikan di luar pengadilan.

Berdasarkan dengan hal tersebut, penyelesaian sengketa secara nonlitigasi dapat dijadikan sebagai *Primary Legal Aid* yang mengarahkan bahwa tahap awal dari setiap penyelesaian perkara harus melalui jalur nonlitigasi terlebih dahulu. *Primary Legal Aid* tersebut dapat dilaksanakan oleh Paralegal tidak terkecuali dapat dilakukan oleh Kepala Desa dalam menyelesaikan konflik. Data kajian *Legal Needs Survey* yang dilakukan oleh *Indonesia Judicial Research Society* (IJRS) yang bekerjasama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tahun 2019, 60% pihak yang paling sering dipilih oleh masyarakat di pedesaan untuk menyelesaikan suatu

---

<sup>200</sup> Sistem Database Pemasyarakatan, akses tanggal 28 Juli 2023.

permasalahan selain keluarga antara lain ialah ketua adat, tokoh agama, atau ketua komunitas. Artinya Kepala Desa yang rata-rata sekaligus sebagai ketua adat, tokoh agama, atau ketua komunitas di masyarakat desa dianggap dapat menyelesaikan permasalahan yang terjadi.

Fakta lapangan peran Kepala Desa bahwa **Pertama**, selama ini Kepala Desa bukan saja memiliki kapasitas sebagai pemimpin formal untuk menjalankan urusan-urusan administrasi pemerintahan desa saja, akan tetapi secara informal ia menjadi tokoh sentral bagi warganya yang dipatuhi, dan diharapkan oleh warganya sebagai pengayom yang dapat melindungi berbagai kepentingan warganya, menyelesaikan berbagai permasalahan-permasalahan dan konflik yang terjadi di warganya, dan lain sebagainya.

**Kedua**, Kepala Desa dalam kapasitasnya sebagai pemimpin pemerintahan desa, memiliki kedudukan dan peran yang sangat sentral dan strategis untuk menciptakan stabilitas politik dan keamanan, serta ketertiban di lingkungan masyarakatnya. Bukan saja karena figur dan ketokohan sosok Kepala Desa yang menjadi faktor utama bagi terciptanya kehidupan warga desa yang harmoni dan damai, akan tetapi juga karena pengetahuan dan pemahaman Kepala Desa serta pengalaman dan kemampuannya dalam mengidentifikasi masalah, melakukan analisis serta mengambil tindakan atau keputusan (penyelesaian) yang tepat atas masalah-masalah yang timbul di warganya, sehingga tercipta suasana yang harmoni,

damai dan rukun di kalangan warganya.

**Ketiga**, secara sosio-yuridis, Kepala Desa banyak memainkan peranannya sebagai 'hakim perdamaian desa'. Ia memposisikan diri sebagai mediator untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi atau yang diadukan oleh warga desa kepadanya. Dalam praktiknya, ia memainkan peranan sebagai 'hakim non litigasi' untuk memediasi dan mecarikan jalan penyelesaian bagi setiap konflik atau masalah yang timbul di kalangan warganya.

**Keempat**, kendatipun demikian, tidak jarang juga karena pengetahuan dan pemahaman terhadap ilmu hukum dan ilmu tentang mediasi (non litigasi) kurang, maka dalam beberapa kasus, Kepala Desa-Kepala Desa menyelesaikan masalah warganya dengan menggunakan cara-cara kekerasan atau 'preman', menggunakan kekuasaan secara sewenang-wenang, menyalahgunakan wewenang, main hakim sendiri (*eugenrichting*), menyelesaikan masalah dengan melanggar hukum, dan lain sebagainya. Bahkan dalam beberapa kasus, karena ketidaktahuannya tentang hukum atau minimnya pengetahuan dan pemahaman tentang hukum, Kepala Desa-Kepala Desa yang seharusnya dapat menjalankan perannya dengan baik menjadi 'hakim perdamaian desa' atau mediator (*non litigasi*) atas masalah yang timbul di warganya itu, di dalam praktiknya mereka malah berhadapan dengan masalah hukum, atau diadukan ke aparat penegak hukum, atau bahkan digugat/dituntut secara hukum oleh warganya atau pihak lain di pengadilan.

**Kelima**, di dalam praktik, ada sebab-sebab masalah yang menjadi sumber pertentangan, konflik atau sengketa di kalangan warga desa, dan hal itu sering membutuhkan kehadiran sosok Kepala Desa sebagai tokoh sentral bagi warganya. Sebab-sebab masalah itu dapat berasal atau bersumber antara lain dari : perbedaan budaya, perbedaan kepentingan, perbedaan keyakinan agama atau kepercayaan, masalah etnis atau kesukuan, kesenjangan sosial, kecemburuan sosial, perbedaan afiliasi politik, masalah pemilu, pilpres, pilkada dan pilkades, masalah kebutuhan ekonomi, masalah pertanahan atau sengketa lahan, masalah utang-piutang, masalah pelajar dan remaja, masalah perceraian, masalah waris, masalah keluarga, masalah proyek pembangunan jalan, tambang, industri, pariwisata, dan lain-lain di kawasan desa.

Apa yang menjadi sebab-sebab masalah atau sumber pertentangan, konflik atau sengketa, baik dalam bentuk konflik horisontal maupun konflik vertikal di masyarakat desa harus dapat diantisipasi, ditekan dan dikendalikan. Dalam konteks ini, kedudukan dan peran strategis Kepala Desa dapat diandalkan sebagai ujung tombak bagi penyelesaian masalah-masalah konflik dan sengketa secara *nonlitigasi* berdasarkan prinsip musyawarah kekeluargaan, kerukunan, kedamaian, gotong-royong dan nilai-nilai kearifan lokal yang bersumber pada Pancasila. Dengan bekal kemampuannya, mereka (kepala desa) diharapkan dapat memainkan perannya untuk menjaga stabilitas sosial, politik, keamanan, ketertiban dan hukum di dalam

masyarakatnya. Kepala Desa harus mempunyai peran untuk mengadvokasi, memediasi dan menyelesaikan konflik / sengketa dilingkungan warganya melalui jalur nonlitigasi untuk menyelesaikan berbagai konflik tersebut.

2) penyelesaian sengketa terhadap regulasi.

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimaksudkan untuk mengatasi suatu permasalahan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, menciptakan ketertiban dan keamanan, memperbaharui perilaku masyarakat, dan untuk mengarahkan atau mendorong pelaksanaan pembangunan. Namun, dalam kenyataannya timbul permasalahan peraturan perundang-undangan seperti konflik, inkonsisten, multitafsir dan tidak operasional sehingga memunculkan ketidakpastian hukum dan hambatan bagi pencapaian tujuan pembangunan. Permasalahan peraturan perundang-undangan dapat terjadi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan penegakannya, sehingga diperlukan upaya untuk memperbaiki kondisi tersebut. Perbaikan tersebut dapat dilakukan baik terhadap regulasi yang ada (*existing regulation*) dan regulasi yang akan dibentuk (*future regulation*).

Perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada dapat dilakukan melalui review / evaluasi peraturan perundang-undangan. Salah satu review terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (*existing regulation*) dilakukan melalui pengujian oleh lembaga peradilan, yaitu

pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung.

Selain melalui pengujian oleh lembaga peradilan, review peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh pembentuknya sendiri yaitu DPR (legislative review) dan oleh pemerintah/pemerintah daerah (executive review). Kegiatan eksekutif review di lingkungan pemerintah saat ini sudah mengalami perkembangan dengan adanya terobosan eksekutif review yang dilakukan pemerintah terhadap munculnya konflik norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan. Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi. Kemudian Permenkumham 32 Tahun 2017 diganti dengan Permenkumham 2 Tahun 2019.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Permenkumham 32 Tahun 2017 diganti dengan Permenkumham 2 Tahun 2019, yang mengatur antara lain: mediasi permohonan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah; mediasi pemeriksaan terhadap peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah, mekanismenya penugasan Menteri Hukum & HAM kepada Ditjen PP untuk memeriksa temuan atas dugaan pertentangan norma, kemudian dibentuk majelis pemeriksa yang dibantu tim pendukung yang berasal dari Ditjen PP dan memanggil pihak terkait, adapun pihak terkait yaitu lembaga yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan dan pihak yang menjadi subjectum litis maupun objectum litis dalam peraturan perundang-undangan yang diperiksa, dan lain sebagainya.

Lihat Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia



Executive review yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bagian dari kontrol norma hukum yang telah dibentuk yang sekaligus penataan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Eksekutif review ini dalam praktiknya lebih dikenal sebagai penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur diluar pengadilan. Kegiatan ini mengutamakan mediasi dengan cara mempertemukan kedua belah pihak yang berkepentingan demi mencari solusi yang terbaik dan cepat.

Terobosan tersebut lahir sebagai respon atas permasalahan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal. Sehingga, menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang berdampak pada ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah. Dalam penyelesaian konflik tentunya diperlukan suatu lembaga negara yang memiliki kewenangan sebagai penengah atau mediator maupun mempertemukan antara pihak yang saling bersengketa. Pertemuan yang bertujuan untuk melakukan mediasi tentunya diupayakan hasilnya berupa kesepakatan kedua belah pihak yang bersengketa. Saat ini, berdasarkan Permenkumham nomor 2 Tahun 2019, hasil mediasi berupa Kesepakatan para pihak dan Rekomendasi,<sup>202</sup> dalam

---

Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi  
<sup>202</sup> *Ibid.* Permenkumham, Pasal 14

hal terjadi kesepakatan para pihak, maka para pihak tersebut diberikan tenggang waktu untuk melaksanakan hasil kesepakatan dimaksud. Sedangkan apabila tidak terjadi kesepakatan diantara para pihak yang bersengketa, maka akan dikeluarkan sebuah rekomendasi untuk segera dilaksanakan oleh para pihak yang bersengketa, namun dalam tenggang waktu tertentu apabila rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan oleh para pihak yang bersengketa, maka rekomendasi tersebut disampaikan kepada Presiden. Mediasi tersebut tidak mempunyai upaya paksa seperti penegak hukum, sehingga tidak ada prinsip negara hukum yang dilanggar, namun tentunya perlu diberikan upaya agar hasil mediasi tersebut lebih efektif dan tidak berlanjut ke jalur lembaga yudisial, mengingat saat ini lembaga pengadilan pun menekankan pendekatan mediasi. Tentunya hal ini menjadi tantangan terhadap status rekomendasi tersebut agar dapat ditaati oleh seluruh pihak.

Penyelesaian disharmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan melalui mediasi berkorelasi dengan salah satu dari tugas Menkumham untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM, untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta fungsi Menkumham yang diantaranya pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan serta pembinaan hukum nasional.

Tugas dan fungsi Menkumham dalam melakukan executive review dalam hal ini

penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan diluar pengadilan dapat diselenggarakan sebagai salah satu pembinaan hukum nasional khususnya dalam rangka penataan regulasi.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Konsep Pembinaan hukum akan menghadirkan beberapa sistem baru yang berdampak pada aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yaitu:

1. Pengembangan konsep analisis dan evaluasi hukum yang tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan namun meliputi pula sumber hukum lainnya akan berdampak pada diperlukannya perumusan secara mendetail metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi sumber hukum lainnya tersebut;
2. Peningkatan pemahaman hukum masyarakat melalui penyuluhan dan pembudayaan hukum perlu didukung dengan penyediaan sistem penyuluhan dan pembudayaan hukum yang terencana, terarah dan terukur.
3. Penyelesaian sengketa masyarakat melalui skema bantuan hukum diutamakan melalui jalur secara non litigasi. Nonlitigasi diatur sebagai upaya awal (*Primary Legal Aid*) yang digunakan dalam pemberian bantuan hukum. Nonlitigasi sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh advokad dan paralegal yang tergabung dalam pemberi bantuan hukum sehingga perlu dilakukan pembinaan perananan paralegal tersebut termasuk kepala desa dalam pemberian bantuan hukum.
4. Pelaksanaan kegiatan ini perlu didukung sistem teknologi informasi yang cukup memadai untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas khususnya kepada para pihak selaku pemohon penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi, seluruh pihak yang terlibat dan bagi masyarakat umum.



BAB III  
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
TERKAIT

Salah satu peraturan perundang-undangan terkait dengan substansi dari rencana pengaturan pembinaan hukum nasional adalah Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatur Kepala Desa berwenang sebagai berikut:

1. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. menetapkan Peraturan Desa;
5. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. membina kehidupan masyarakat Desa;
7. membina ketenteraman dan ketertib an masyarakat Desa;
8. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
11. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. memanfaatkan teknologi tepat guna;
13. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
14. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
15. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan.

Upaya untuk memenuhi kewenangan dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa huruf g, yaitu membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa, Kepala Desa dapat dijadikan sebagai Primary Legal Aid yang mengarahkan bahwa tahap awal dari setiap penyelesaian perkara harus melalui jalur nonlitigasi terlebih dahulu di desa.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu 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. Penyelenggaraan tujuan bernegara tersebut, dilakukan dengan berlandaskan pada nilai-nilai filsafah bangsa yang meliputi Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manifestasi nilai-nilai filsafah ini tertuang dalam Pancasila.

Perwujudan tujuan bernegara yang berlandaskan Pancasila ini dilaksanakan oleh Negara Indonesia yang merupakan negara hukum. Negara hukum mengandung arti bahwa segala tindakan, kebijakan, dan keputusan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang berlaku dan dijalankan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Hukum juga menjadi dasar bagi peran masyarakat dalam perwujudan bernegara. Sehingga posisi hukum menjadi dasar dan *guideline* bagi tindakan pemerintah dan masyarakat dalam upaya perwujudan tujuan bernegara. Pentingnya peran hukum ini diperlukan sebuah pembinaan yang akan menyelenggarakan fungsi dalam mengembangkan, memperkuat, dan meningkatkan sistem hukum serta mengedukasi masyarakat tentang hukum dan peraturan yang berlaku. Pembinaan hukum merupakan bagian penting dari proses menciptakan masyarakat yang berlandaskan keadilan, aturan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia.



Pelmbagaan pembinaan hukum nasional dalam mengawal sistem hukum diharapkan pembangunan hukum yang diarahkan pada terwujudnya tujuan bernegara dapat konsisten dan berkelanjutan. Peran penting pembinaan hukum nasional dalam mencapai tujuan bernegara yang konsisten antara lain:

a. konsistensi dalam pembentukan hukum

Pembinaan hukum nasional memungkinkan pembuatan kebijakan hukum yang konsisten dengan tujuan dan nilai-nilai negara. Proses pembuatan undang-undang dan regulasi yang berlangsung secara terstruktur dan koordinatif akan menunjang kebijakan hukum dalam mencapai sasaran yang diinginkan.

b. konsistensi penegakan hukum

Penegakan hukum dapat dilakukan secara konsisten dan adil dengan adanya pembinaan hukum nasional melalui penyuluhan hukum dan bantuan hukum.

c. perlindungan hak asasi manusia

perlindungan hak asasi manusia dilakukan melalui dua arah yaitu pembentukan hukum yang menghormati dan melindungi hak-hak dasar manusia dan kesadaran hukum atas hak manusia.

d. pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan

Hukum yang baik akan berdampak pada iklim investasi menjadi lebih stabil dan dapat menarik investasi dalam jangka panjang. Kepastian hukum membantu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Dengan pertumbuhan ekonomi yang baik maka kesejahteraan masyarakat akan lebih baik.

e. penguatan lembaga hukum

Pelaksanaan pembinaan hukum nasional akan menguatkan lembaga-lembaga hukum baik dari sisi pembentukan, pelaksanaan dan evaluasi hukum. Lembaga hukum yang kuat dan profesional akan lebih mampu menjalankan tugasnya secara efisien dan

berintegritas.

f. peningkatan partisipasi masyarakat

Pembinaan hukum nasional dalam melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan dan penerapan hukum. Masyarakat yang terlibat secara aktif cenderung lebih mendukung hukum dan aturan yang berlaku.

g. pengembangan hukum yang responsif

Pembinaan hukum nasional yang dilaksanakan dengan baik maka menyesuaikan hukum terhadap perkembangan zaman, tantangan, dan kebutuhan masyarakat akan dapat dilakukan secara responsif dan relevan.

Pembinaan hukum nasional yang efektif dan berkelanjutan akan mendukung terciptanya masyarakat yang adil, berkeadilan, dan mencapai tujuan bernegara secara konsisten.

## B. Landasan Sosiologis

Sejak kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, pemerintah senantiasa berusaha dalam melakukan pembangunan dalam segala sektor demi mewujudkan tujuan bernegara. Beberapa aspek dan upaya pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia antara lain pembangunan ekonomi, pembangunan infrastruktur, pembangunan pendidikan, pembangunan kesehatan, pembangunan sosial dan kesejahteraan dan pembangunan lingkungan.

Pembangunan perekonomian dilakukan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Pembangunan ini dilakukan terhadap peningkatan kemudahan dalam berusaha yang dirancang untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam mendukung pembangunan ekonomi, Pemerintah juga melakukan pembangunan infrastruktur, seperti jalan tol, jalan raya, pelabuhan, bandara, dan proyek-proyek energi. Pembangunan infrastruktur ini bertujuan untuk meningkatkan konektivitas dan memfasilitasi

pertumbuhan ekonomi di berbagai wilayah Indonesia.

Selain itu, Pemerintah juga melakukan pembangunan sektor pendidikan dengan meningkatkan akses dan mutu pendidikan. Pembangunan ini dilakukan untuk menciptakan sumber daya manusia yang berpendidikan dan kompetitif. Selanjutnya untuk menjaga sumber daya manusia yang sehat, pemerintah juga melakukan pembangunan sektor kesehatan. Program-program kesehatan antara lain penyediaan fasilitas kesehatan, peningkatan akses terhadap layanan kesehatan, dan pencegahan penyakit menular dan tidak menular. Selain pembangunan pada sektor tersebut diatas, pemerintah juga berupaya meningkatkan kesejahteraan sosial. Program-program pemberdayaan masyarakat, bantuan sosial, dan pengentasan kemiskinan menjadi bagian dari upaya tersebut.

Dalam pembangunan tersebut, hukum sangat diperlukan sebagai dasar pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut sebagai konsekuensi terhadap negara hukum. Namun, kondisi sistem hukum yang menjadi dasar masih belum ideal baik terhadap substansi hukum, kultur hukum maupun sarana prasarana hukum.

Substansi hukum yang menjadi materi pembentukan hukum belum mengakomodir kebutuhan dan substansi hukum yang hidup dimasyarakat. Penguatan substansi hukum dalam pembentukan hukum dapat dilakukan pada tahap perencanaan hukum. Perencanaan hukum harus dapat menggali kebutuhan hukum yang hidup dimasyarakat baik hukum tertulis yang tersebar pada perundang-undangan maupun hukum tidak tertulis yang hidup dalam adat istiadat masyarakat dan kebiasaan internasional. Pembentukan peraturan yang komprehensif terhadap sumber hukum yang ada diharapkan dapat efektif berlaku di masyarakat.

Pembudayaan/kultur hukum dalam menunjang efektifitas berlakunya sebuah peraturan memiliki peran yang sangat penting. Adanya adigium bahwa masyarakat dianggap mengerti hukum tidak menjadi jaminan bahwa masyarakat akan mematuhi hukum. Oleh karena itu,

peran penyuluhan hukum dalam menyebarluaskan informasi hukum perlu ditingkatkan.

Penyebar luasan informasi ini tidak hanya dilaksanakan secara verbal melalui forum-forum diskusi, seminar atau konsultasi, namun dengan perkembangan teknologi, peran teknologi informasi dapat dimaksimalkan dalam menyebarluaskan informasi hukum tersebut. Oleh karena itu, pemanfaatan jaringan dokumentasi hukum dalam menunjang fungsi penyebarluasan informasi hukum perlu ditingkatkan.

### C. Landasan Yuridis

Indonesia adalah negara hukum. Berbagai hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat diatur dalam hukum. Berbagai hak dan kewajiban masyarakat tersebut dalam UUD NRI Tahun 1945 antara lain:

#### 1. Pengakuan hukum adat

##### Pasal 18

(1) mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengaturan ini memberikan pengakuan atas adanya hukum adat sebagai bagian dari hukum nasional. Namun dalam praktiknya usaha dalam menghimpun hukum yang hidup dimasyarakat belum maksimal. Oleh karena itu, dengan dibentuknya fungsi pembinaan hukum nasional, maka penggalan hukum yang hidup dimasyarakat ini dapat diwujudkan. Pengaturan adanya perlindungan dan pengakuan dapat dimanifestasikan dalam sebuah program yang baik dan berkelanjutan.

2. Kewajiban menjunjung tinggi hukum, pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum

Ketentuan atas kewajiban dan hak atas pengakuan dan perlakuan dihadapan hukum diatur dalam Pasal 27 ayat (1) mengatur bahwa *“segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*, Pasal 28D ayat (1) yang mengatur bahwa *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”* dan Pasal 28I ayat (1) yang berbunyi *“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.*

Pengaturan kedudukan hak dan kewajiban masyarakat dan pemerintah dalam hukum selama ini dijalankan oleh berbagai regulasi/peraturan yang terpisah. Meskipun peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan pengaturan tersebut telah dilakukan namun, pengaturan terhadap fungsi pembinaan hukum yang akan menjaga konsistensi dan efektifitas hukum belum diatur.

Pengaturan tentang pembinaan hukum nasional sebagai proses pembinaan pembentukan hukum dan pembinaan pelaksanaan hukum akan memberikan akan menciptakan lingkungan hukum yang efektif. Hal ini akan berkontribusi pada stabilitas, keadilan, dan kemajuan negara serta pelaksanaan hukum yang adil dan berkepastian.

## BAB V

### SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

#### A. Sasaran

Mewujudkan suatu sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila yang dapat menumbuhkan kepatuhan hukum, menjamin kepastian hukum, melindungi hak masyarakat dan memberikan kemanfaatan.

#### B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

##### 1. Arah pengaturan

Dalam rangka mencapai sasaran sebagaimana dimaksud. RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional diarahkan untuk mengatur:

- a. pembinaan terhadap pembentukan hukum yakni terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaan terhadap sumber hukum lainnya.
- b. Pembinaan terhadap pelaksanaan hukum melalui peningkatan pemahaman dan kesadaran hukum masyarakat serta pada lingkup penyelesaian sengketa.
- c. Pengaturan tanggung jawab pembinaan hukum nasional kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan pengecualian terhadap unsur pembinaan yang menjadi tugas dan kewenangan Lembaga negara lain seperti pemantauan dan peninjauan dilingkup DPR dan DPD.
- d. Penyelenggaraan pembinaan hukum nasional harus didukung dengan pemanfaatan teknologi informasi.

##### 2. Jangkauan pengaturan

RUU tentang pembinaan hukum nasional menjangkau seluruh masyarakat, penyelenggara pemerintahan dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan obyek pengaturan meliputi : pembinaan hukum nasional terhadap

pembentukan hukum dan pelaksanaan hukum, tanggung jawab pembinaan, keikutsertaan SDM pembinaan hukum dan pemanfaatan teknologi informasi.

### 3. Ruang Lingkup Materi Muatan

Pembinaan hukum merupakan upaya yang terencana dan terarah untuk mewujudkan sistem hukum yang baik dan efektif agar sesuai dengan perkembangan masyarakat. Upaya pembinaan hukum nasional dilakukan terhadap :

#### a. Pembentukan Hukum

##### 1) PUU

Upaya pembinaan terhadap pembentukan PUU diarahkan pada tahap perencanaan pembentukan PUU. Hal ini mengingat kualitas suatu produk pembentukan PUU ditentukan dari kualitas perencanaannya.

Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan penyusunan Prolegnas, penyusunan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, penyusunan Program Penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Penyusunan Prolegnas berdasarkan skala prioritas yang daftarnya disusun berdasarkan perintah UUD NRI 1945, perintah Ketetapan MPR, perintah dari undang-undang lain, SPPN, RPJPN, RPJMN, RKP dan Renstra DPR, serta kebutuhan hukum masyarakat. Selain didasarkan pada skala prioritas, penyusunan prolegnas juga mendasarkan pada rekomendasi hasil pemantauan dan peninjauan undang-undang sebagai usulan penyusunan prolegnas. Apabila terhadap hasil pemantauan dan peninjauan yang merekomendasikan pembentukan UU maka penggunaannya dalam penyusunan Prolegnas menjadi syarat utama sebagai bentuk pelaksanaan pembinaan terhadap pembentukan PUU. Begitupula dalam penyusunan program penyusunan peraturan

perundang-undangan dibawah UU, instrumen pembinaan pembentukan diwujudkan salah satunya melalui penggunaan hasil analisis dan evaluasi hukum khususnya yang merekomendasikan pembentukan PUU sebagai syarat utama yang melengkapi dasar penyusunan lainnya. Apabila terdapat hasil manjau atau analisa dan evaluasi hukum yang merekomendasikan pembentukan puu namun tidak ditindaklanjuti untuk pengusulan dalam program maka akan mempengaruhi pengusulan peraturan lain yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga.

Setelah suatu puu disahkan, diperlukan kontrol terhadap kualitas maupun kuantitas dari peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan. Oleh karena itu, pembinaan terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan melalui pemantauan dan peninjauan undang-undang serta analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan peninjauan undang-undang dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan Adapun obyek analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan mencakup UU, PP, Perpres, Perda Prov/kab/kota, dan Perkada Prov/kab/kota. Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari skema analisis dan evaluasi hukum. Selain objek sebagaimana dimaksud, analisis dan evaluasi hukum juga dilakukan terhadap sumber hukum lainnya antara lain yurisprudensi, perjanjian internasional, hukum adat dll.

b. Pengembangan sumber hukum lainnya.

Sumber hukum lainnya antara lain yurisprudensi, perjanjian internasional, hukum adat, dan hukum tidak tertulis lainnya. Pembinaan sumber hukum lainnya dilakukan dengan analisis dan evaluasi terhadap sumber hukum tersebut yang merupakan bagian dari analisis dan evaluasi hukum. Hasil analisis dan evaluasi dapat



digunakan sebagai pertimbangan dalam pengembangan sumber hukum dimaksud.

c. Pelaksanaan Hukum

Pembinaan terhadap pelaksanaan hukum dilakukan dengan peningkatan pemahaman hukum masyarakat melalui penyuluhan dan pembudayaan hukum. Tujuan penyuluhan dan pembudayaan hukum adalah untuk mewujudkan kesadaran hukum masyarakat dan kepatuhan penyelenggara pemerintahan terhadap PUU. Oleh karena itu, untuk menilai terwujudnya tujuan dimaksud diperlukan suatu instrumen pengukuran melalui pemeriksaan kesadaran hukum masyarakat dan kepatuhan penyelenggara pemerintahan. Selain melalui penyuluhan dan pembudayaan hukum, pembinaan terhadap pelaksanaan hukum di masyarakat juga dilakukan untuk menyelesaikan sengketa masyarakat dan sengketa yang berkaitan dengan regulasi. Penyelesaian sengketa dimaksud melalui:

a. Pendampingan penyelesaian sengketa masyarakat melalui bantuan hukum

Selain melalui penyuluhan dan pembudayaan hukum, pembinaan terhadap pelaksanaan hukum di masyarakat juga dilakukan untuk menyelesaikan sengketa masyarakat. Pembinaan hukum dalam menyelesaikan sengketa masyarakat dilakukan melalui pemberian bantuan hukum sebagai wujud dari negara hadir memenuhi sekaligus mengimplementasikan konsep negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Penerima bantuan hukum tidak hanya orang atau kelompok miskin tetapi diperluas menjadi kelompok masyarakat yang rentan. Pemberian bantuan hukum secara litigasi dan non litigasi.

Pembinaan hukum penyelesaian sengketa melalui bantuan hukum diutamakan melalui jalur secara non litigasi karena saat ini penyelesaian perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara mengedepankan penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi. Oleh karena itu untuk menjaga konsistensi maka pembinaan hukum penyelesaian sengketa masyarakat melalui bantuan hukum diutamakan melalui jalur secara non litigasi. Nonlitigasi diatur sebagai upaya awal (*Primary Legal Aid*) yang digunakan dalam pemberian bantuan hukum.

Nonlitigasi sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh advokad dan paralegal yang tergabung dalam pemberi bantuan hukum sehingga perlu dilakukan penguatan paralegal dalam pemberian bantuan hukum. Penyelesaian konflik yang diselesaikan oleh kepala desa juga perlu dilakukan penguatan. Paralegal termasuk Kepala Desa berperan untuk mengadvokasi, memediasi dan menyelesaikan konflik / sengketa dilingkungan warganya melalui jalur nonlitigasi.

Jenis-jenis perkara yang ditangani desa rata-rata merupakan perkara ringan yang timbul dari perselisihan antar warga di masyarakat. Penyelesaian sengketa secara nonlitigasi oleh Kepala Desa dapat dijadikan sebagai upaya awal (*Primary Legal Aid*) yang mengarahkan bahwa tahap awal dari setiap penyelesaian perkara harus melalui jalur nonlitigasi terlebih dahulu di desa. Paralegal termasuk Kepala Desa harus mempunyai peran untuk mengadvokasi, memediasi dan menyelesaikan konflik / sengketa dilingkungan warganya melalui jalur nonlitigasi.

b. Penyelesaian sengketa regulasi secara nonlitigasi

Disharmoni terhadap peraturan perundang-undangan dapat ditemukan baik secara vertikal maupun horizontal. Kondisi ini menyebabkan konflik atau disharmoni norma hukum, konflik

kewenangan antarkementerian/ lembaga yang berakibat pada ketidakadilan bagi masyarakat dan berpotensi menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dapat dilakukan melalui jalur mediasi.

Mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan dalam kerangka pembinaan hukum nasional dan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Pemohon penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi dapat dilakukan oleh orang perseorangan atau kelompok orang; badan/lembaga/kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian/pemerintahan daerah; dan badan hukum publik maupun privat. Hasil dari upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi berupa Kesepakatan Para Pihak atau Rekomendasi.

Hasil upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi dituangkan dalam kesepakatan Para Pihak yang mengikat dan berlaku bagi Para Pihak, dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan para pihak. Apabila para pihak tidak melaksanakan kesepakatan dalam jangka waktu yang telah disepakati maka menteri menyampaikan Rekomendasi kepada Presiden. Rekomendasi tersebut dipergunakan sebagai pertimbangan dalam Program Penyusunan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, dan peraturan perundang-undangan di daerah.

- d. Menteri bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pembinaan hukum. Namun demikian, dikecualikan dari tanggung jawab ini

adalah pembinaan hukum melalui penyusunan prolegnas serta pemantauan dan peninjauan yang dilakukan oleh DPD dan DPR. Pembinaan hukum melalui dua metode tersebut dilakukan oleh lembaga yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai koordinator penyusunan. Dalam pelaksanaan pembinaan hukum mengikutsertakan penyuluh hukum dan analis hukum. Penyelenggaraan keikutsertaan penyuluh hukum dan analis hukum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan PUU. Tujuan dari pembinaan hukum seperti pembinaan terhadap substansi hukum dan pembudayaan hukum memerlukan keterlibatan dari analis hukum dan penyuluh hukum untuk masing-masing tugas dan fungsinya. Keikutsertaan mereka merupakan hal penting, karena peran dari para analis hukum dan penyuluh hukum dalam pembinaan hukum begitu sentral. Dalam pelaksanaan pembinaan hukum mengikutsertakan penyuluh hukum dan analis hukum. Penyelenggaraan keikutsertaan penyuluh hukum dan analis hukum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan PUU

- e. Pelaksanaan pembinaan hukum dilakukan dengan pemanfaatan teknologi informasi.
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pembinaan hukum nasional diatur dengan Peraturan Menteri.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Dalam tataran pelaksanaan hukum, kepatuhan hukum dilihat sekedar terhadap peraturan perundang-undangan. Padahal kepatuhan hukum juga dinilai dengan nilai-nilai yang bersumber dari agama (norma agama), yang bersumber dari hati nurani (norma kesusilaan), dan nilai-nilai yang bersumber dari kesepakatan dalam masyarakat (norma kesopanan). Hukum tidak boleh dipahami bersifat mutlak, tetapi harus penuh dengan sentuhan moral dan nurani. Kesadaran hukum yang melahirkan kepatuhan masyarakat dan penyelenggara pemerintahan terhadap hukum harus dibina dengan tepat agar tercapai kepastian, keadilan, dan manfaat pembentukan hukum. Salah satu cara untuk meningkatkan kesadaran hukum agar tercapai kepatuhan hukum adalah dengan penyuluhan hukum. Penyuluhan hukum ini dilakukan melalui suatu sistem penyuluhan hukum. Dalam sistem hukum penyuluhan hukum ini mencakup subsistem yang terencana, sistematis, dan berkelanjutan. Ketiadaan sistem penyuluhan hukum yang komprehensif berpotensi pada gagalnya pembinaan kesadaran hukum. Permasalahan yang tidak kalah peliknya pada pembinaan terhadap pelaksanaan hukum adalah pada penyelesaian sengketa, salah satunya dilakukan terhadap paralegal yang mendukung pelaksanaan nonlitigasi sebagai primary legal aid. Dalam penyelesaian sengketa, negara hadir dalam bentuk pemberian

pendampingan dan memberikan saluran yang tepat dalam menyelesaikan sengketa tersebut. Pendampingan diberikan melalui skema bantuan hukum. Menurut Pasal 4 Undang-Undang tentang Bantuan hukum, bantuan hukum meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi. Untuk mendorong konsistensi penyelesaian sengketa yang mengutamakan melalui nonlitigasi maka pendampingan kepada penerima bantuan hukum juga diarahkan pada yang mengutamakan penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi. Penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi ini juga selaras dengan budaya bangsa yang menjunjung tinggi musyawarah sebagai media utama dalam menyelesaikan sengketa. Untuk mendukung pelaksanaan nonlitigasi sebagai primary legal aid ini, peran paralegal dalam pemberian bantuan hukum perlu ditingkatkan. Peningkatan peran paralegal mencakup kualitas dan kuantitasnya. Peran paralegal ini bukan mengesampingkan advokat dalam rezim bantuan hukum melainkan membantu advokat dalam memberikan bantuan hukum. Peran paralegal ini dapat dijalankan oleh pemuka adat ataupun kepala desa.

2. Pembinaan hukum perlu dilakukan untuk menciptakan sistem hukum yang adil, efektif, efisien, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat serta sesuai dengan perkembangan zaman agar tercapai tujuan bernegara sbgmn diamanatkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, pembinaan hukum dilakukan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kontrol kualitas dan kuantitas dari peraturan perundang-undangan yang telah berlaku di masyarakat. Pembinaan pasca pembentukan

peraturan perundang-undangan juga melingkupi pada pelaksanaan atau penerapannya di masyarakat. Dalam konteks pengembangan hukum, pembinaan hukum dilakukan dengan sumber hukum lainnya yaitu yurisprudensi, perjanjian internasional, dan hukum tidak tertulis. Pada dasarnya peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari hukum dibentuk untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara kita sehingga tujuan bernegara dapat terwujud.

3. Landasan filosofis Pembinaan Hukum Nasional yaitu 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. Penyelenggaraan tujuan bernegara tersebut, dilakukan dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Perwujudan tujuan bernegara yang berlandaskan Pancasila ini dilaksanakan oleh Negara Indonesia yang merupakan negara hukum. Hukum juga menjadi dasar bagi peran masyarakat dalam perwujudan bernegara. Pentingnya peran hukum ini diperlukan sebuah pembinaan yang akan menyelenggarakan fungsi dalam mengembangkan, memperkuat, dan meningkatkan sistem hukum serta mengedukasi masyarakat tentang hukum dan peraturan yang berlaku. Landasan sosiologis Pembinaan Hukum Nasional sangat diperlukan sebagai dasar pelaksanaan kebijakan pembangunan diberbagai sektor, seperti pembangunan ekonomi, pembangunan infrastruktur, pembangunan pendidikan, pembangunan kesehatan, pembangunan sosial dan kesejahteraan dan

pembangunan lingkungan. Namun, kondisi sistem hukum yang menjadi dasar masih belum ideal baik terhadap substansi hukum, kultur hukum maupun sarana prasarana hukum. Substansi hukum yang menjadi materi pembentukan hukum belum mengakomodir kebutuhan dan substansi hukum yang hidup dimasyarakat. Landasan yuridis Pembinaan Hukum Nasional yaitu Pasal 18 ayat (1) dan (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan tentang pembinaan hukum nasional sebagai proses pembinaan pembentukan hukum dan pembinaan pelaksanaan hukum akan memberikan akan menciptakan lingkungan hukum yang efektif. Hal ini akan berkontribusi pada stabilitas, keadilan, dan kemajuan negara serta pelaksanaan hukum yang adil dan berkepastian.

4. Sasaran yang ingin diwujudkan dalam pengaturana pembinaan hukum nasional adalah suatu sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila yang dapat menumbuhkan kepatuhan hukum, menjamin kepastian hukum, melindungi hak masyarakat dan memberikan kemanfaatan. Selain itu jangkauan dan arah pengaturan pembinaan hukum nasional menjangkau seluruh masyarakat, penyelenggara pemerintahan dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan obyek pengaturan meliputi : pembinaan hukum nasional terhadap pembentukan hukum dan pelaksanaan hukum, tanggung jawab pembinaan, keikutsertaan SDM pembinaan hukum dan pemanfaatan teknologi informasi. Serta Dalam rangka mencapai sasaran sebagaimana dimaksud. RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional diarahkan untuk mengatur:



pembinaan terhadap pembentukan hukum yakni terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaan terhadap sumber hukum lainnya, Pembinaan terhadap pelaksanaan hukum melalui peningkatan pemahaman dan kesadaran hukum masyarakat serta pada lingkup penyelesaian sengketa, Pengaturan tanggung jawab pembinaan hukum nasional kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan pengecualian terhadap unsur pembinaan yang menjadi tugas dan kewenangan Lembaga negara lain seperti pemantauan dan peninjauan dilingkup DPR dan DPD, Penyelenggaraan pembinaan hukum nasional harus didukung dengan pemanfaatan teknologi informasi.

#### B. Saran

1. Segera menyusun Rancangan Undang-undang tentang Pembinaan Hukum Nasional dengan berdasarkan Naskah Akademik.
2. Segera memasukan Rancangan Undang-Undang tentang Pembinaan Hukum Nasional ke dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prioritas Tahun 2023 serta dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Hukum dan HAM 32 Tahun 2017 diganti dengan Permenkumham 2 Tahun 2019

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Analisis Hukum

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 tentang  
Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terkait  
Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap UUD  
NRI Tahun 1945

Buku

Adhayanto, O. (n.d.). Perkembangan Sistem Hukum Nasional.  
Retrieved from Jurnal Ilmu Hukum : 9160-ID-perkembangan-  
sistem-hukum-nasional.pdf (neliti.com)

Agusman, D. D. (2010). Hukum Perjanjian Internasional (Kajian  
Teori dan Praktik Indonesia). Bandung: Refika Aditama.

Ali, A. (2002). Keterpurukan Hukum di Indonesia. Jakarta: Ghaia  
Indonesia.

Apeldoorn, V. (2000). Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Pradnya  
Paramita.

Ariani, N. V. (2020). Penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam  
Rangka Akses Atas Keadilan . Balitbangkumham Press.

Asshiddiqie, J. (2004). Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.  
Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat  
Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas  
Indonesia.

\_\_\_\_\_ (2006). Pengantar Hukum Tata Negara. Jakarta:  
Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

\_\_\_\_\_ (2006). Hukum Acara Pengujian Undang-Undang .  
Jakarta: Konstitusi Press.

\_\_\_\_\_ (2010). Konstitsi dan Konstitusionalisme. Jakarta:  
Sinar Grafika.

Attamimi, A. H. (1992). Teori Perundang-undangan Indonesia.  
Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia .

Azhari, M. T. (1992). Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-  
prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya  
pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini. Jakarta: Bulan  
Bintang.

Black Law Dictionary, (West Publishing, 1979) . (1979). (West  
Publishing.

BPHN. (1997). Peranan Yurisprudensi Sebagai Sumber Hukum .  
Jakarta: BPHN.

Budiman, A. (1996). Teori Negara : Negara, Kekuasaan, dan Ideologi.  
Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Diponolo, G. (1975). Ilmu Negara. Jakarta: Balai Pustaka.

DPR, B. (2019). Naskah Akademik RUU Perubahan atas UU Nomor  
12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
undangan. Jakarta.

Erliyana, A. ( 2005). “Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-  
1998” . Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Indonesia.

Friedman, L. (1975). *The Legal System, : A Social Science Perspective*.

New York: Russel Sage Fondation.

Fuady, M. (2003). *Filsafat dan Teori Hukum Pusat Modern*. Jakarta: Kencana.

Gautama, S. (1983). *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni.

Gloppen, S. (2005). *The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia*, dalam Siri Gloppen, Roberto Gargarella and Elin Skaar (ed), *Democratization and The Judiciary, The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Oregon: Frank Cass Publisher .

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu .

Hartono, C. S. (1991). *Politik Hukum Menuju Satu sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.

Hartono, S. (1976). *Apakah The Rule of Law itu*. Bandung: Alumni.

\_\_\_\_\_ (2006). *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Ibrahim, M. K. (1988). Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.

Kusumaatmadja, M. (2002). Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep hukum dalam Pembangunan (Pusat Studi Wawasan Nusantara). Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara: Alumni .

\_\_\_\_\_ (2002). Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis. Bandung: Alumni.

\_\_\_\_\_ (2006). Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan. Bandung: Alumni.

Latif, Y. (2012). Negara Paripurna . Jakarta: PT Gramedia.

M, S. S. (1992). Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia. Bandung: Alumni.

Marbun, S. (1997). Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia. Yogyakarta: Liberty.

Mas, M. (2015). Pengantar Ilmu Hukum. Bogor: Ghalia Indonesia.

MD, M. M. (2009). Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: Rajawali Press.

Mertokusumo, S. (2005). Mengenal Hukum Suatu Pengantar. Yogyakarta: Liberty.

Naning, R. (1983). Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia . Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.

Nasional, B. P. ( 2019). Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pemberdayaan Hukum Tidak Tertulis . Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Nurul Qomar, A. d. (2022, Desember 8). Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat).

Oemar. (1997). Administratif Di Indonesia. Yogyakarta: Liberty.

Priyono, N. d. (1990). dalam buku Daniel S. Lev, Hukum dan politik di Indonesia, kesinambungan dan Perubahan. Jakarta: LP3ES.

Rahardjo, S. (1980). Hukum dan Masyarakat. Bandung: Angkasa.

\_\_\_\_\_ (1991). Ilmu Hukum . Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rani, F. A. (2002). Fungsi Dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum, Disertasi. Bandung.

Rasjidi. (1984). Persoalan-persoalan Filsafat. Jakarta: Bulan Bintang.

RI, M. A. (2018 ). Himpunan Yurisprudensi Mahkamah Agung Sampai Dengan Tahun 2018 Edisi Pertama . Jakarta: Mahkamah Agung RI.

Safa'at, J. A. (2006). Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta .

Sayuti. (2022). Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia

(Kajian Terhadap Azhari). Microsoft Word - final 1 (neliti.com).  
Senoadji. (1966). Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar  
1945. Jakarta: Seruling Masa.

Soeprapto, M. F. (n.d.). Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi,  
dan Materi Muatan,. PT Kanisius.

Subekti, R. ( 1983). Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi  
Mahkamah Agung. Bandung: Penerbit Alumni.

Wahjono, P. (1983). Indonesia adalah Negara Berdasara Atas  
Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia.

\_\_\_\_\_ (1989). Pembangunan Hukum di Indonesia. Jakarta:  
Bulan Bintang.

\_\_\_\_\_ (1989). Pembangunan Hukum di Indonesia . Jakarta:  
In-Hiil Co.

Yamin, M. (1982). Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia.  
Jakarta: Ghalia Indonesia.

Yuliandri. (2009). Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang  
Berkelanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada .

Website,Jurnal, Dokumen:

Adhayanto, O. (n.d.). Perkembangan Sistem Hukum Nasional.  
Retrieved from Jurnal Ilmu Hukum : 9160-ID-perkembangan-  
sistem-hukum-nasional.pdf (neliti.com)

Busyro Muqoddas, Penerapan hukum tidak tertulis dalam putusan  
hakim, Jurnal Hukum Nomor 5 Volume 3, Tahun 1966.



Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Strategi Nasional Akses pada Keadilan 2016-2019

Ernis, "Implikasi Penyuluhan Hukum Langsung Terhadap Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat." Jurnal Penelitian Hukum DeJure, Vol.18 No. 4, Desember 2018:477-496

Kementerian PPN / BAPPENAS RI, Buku Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi (Jakarta: Kementerian PPN / BAPPENAS RI, 2016).

Hendra Wahanu Prabandani, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas Jurnal Hukum: Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia, Vol. 1 No. 1 : 85-108 Tahun 2018

Lilis Eka Lestari and Ridwan Arifin, "Penegakan Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia Dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab," Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) (2019).

Mahfud MD, Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional <http://library.stik-ptik.ac.id/file?file=digital/45769-Mhn2-07-022.pdf>.

Mandasari, Zayanti, Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi), Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 2 Vol. 21 (2014): 240

Noer Indriati, Perjanjian Internasional Oleh Daerah Sebagai

Kewenangan Otonomi Daerah, Jurnal Dinamika Hukum  
Volume 10 Nomor 1 (2010)

Oksep Adhayanto, Perkembangan Sistem Hukum Nasional Jurnal  
Ilmu Hukum Volume 4 No. 2 Februari-Juli 2014 9160-ID-  
perkembangan-sistem-hukum-nasional.pdf (neliti.com)

Oksimana Darmawan and Okky Chahyo Nugroho, "IMPLEMENTASI  
KEBIJAKAN PENGUSULAN DESA/KELURAHAN BINAAN  
MENJADI DESA/KELURAHAN SADAR HUKUM (Policy  
Implementation Proposing Construction Village to Become  
Village Aware of Law)," Jurnal Penelitian Hukum De Jure 20,  
no. 2 (2020): 245–258.

Raymond Wacks "Understanding Jurisprudence : An Introduction  
to Legal Theory" dalam Atip Latipulhayat, Hans Kelsen, Jurnal  
Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, Bandung : Universitas Padjajaran, 2014.

S Ardiputra, "Aspek Tangible Pada Pelayanan Jasa Pos Di Kantor  
Pos Cabang Pasangkayu 91571," JPAP: Jurnal Penelitian  
Administrasi Publik (2020).

Yul Ernis, "Implikasi Penyuluhan Hukum Langsung Terhadap  
Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat," Jurnal  
Penelitian Hukum De Jure 18, no. 4 ,2018

Legal Aid in the Netherlands, a broad outline-edition, May 2021  
Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2016-2017, Badan  
Pembinaan Hukum Nasional  
<https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/1/pdf>  
[https://jdih.bappenas.go.id/data/abstrak/Pedoman\\_V9\\_30\\_Oktob  
er\\_2019\\_FINAL.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/abstrak/Pedoman_V9_30_Oktob<br/>er_2019_FINAL.pdf)

[https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf)

<https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM420402-M1.pdf>

<https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM420402-M1.pdf>

[https://bphn.go.id/data/documents/ae\\_peraturan\\_perundang-undangan\\_peninggalan\\_kolonial\\_belanda.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/ae_peraturan_perundang-undangan_peninggalan_kolonial_belanda.pdf)

<https://kumparan.com/berita-terkini/contoh-kasus-penyelesaian-perkara-pidana-melalui-hukum-adat-1zVy79QoyJT/full>

<https://mh.uma.ac.id/kebiasaan-sebagai-sumber-hukum/>

<https://helsinki.org.ua/en/articles/the-law-of-ukraine-on-free-legal-aid>

[https://bphn.go.id/data/documents/dphn\\_2022.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/dphn_2022.pdf)

<https://lsc.bphn.go.id/uploads/931724>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

[https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b.](https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b)

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>.

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>

<https://bphn.go.id/document/show/4eba1e4f-5658-11eb-8276-6ef2e978684b>