

LAPORAN HASIL PENELITIAN



**PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL
(KAJIAN NORMATIF PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
HUKUM NASIONAL DALAM RANGKA MEWUJUDKAN
SISTEM HUKUM NASIONAL)**

Oleh:

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum. (Ketua)
Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H. (Anggota)
Amri Panahatan Sihotang, S.S., S.H., M.Hum. (Anggota)

**Dibeyai oleh Universitas Semarang dengan Surat Perjanjian Penelitian
Nomor: 091/USM.H8/L/2013**

**YAYASAN ALUMNI UNIVERSITAS DIPONEGORO
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEMARANG
2013**

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN

1. Judul : Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)
2. Bidang Ilmu : Ilmu Hukum
3. Ketua Tim Peneliti
 - a. Nama Lengkap : Dr. Tundjung Herning Sitabuana, SH., CN., M.Hum.
 - b. Jenis Kelamin : Perempuan
 - c. NIS/NIDN : 06557003801017/0607095801
 - d. Disiplin Ilmu : Hukum
 - e. Pangkat/Golongan : Pembina Tingkat I/IVB
 - f. Jabatan : Lektor Kepala
 - g. Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum
 - h. Perguruan Tinggi : Universitas Semarang
 - i. Alamat : Jl. Arteri Soekarno-Hatta Semarang
 - j. Telp/Facs./E-mail : (024) 6702757/(024) 6702272/univ_smg@indo.net.id
 - k. Alamat Rumah : Mega Bukit Mas B 16-18 Watugong, Semarang
 - l. Telp/E-mail : 08164240717 / (024)7464749 / tundjunghidayat@yahoo.com
4. Jumlah Anggota : 2 orang
 - a. Nama Anggota 1 : Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
 - b. Nama Anggota 2 : Amri Panahatan Sihotang, S.S., S.H., M.Hum.
5. Lama Penelitian : 3 bulan
6. Jumlah biaya yang diusulkan : Rp. 2.500.000,- (Dua Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)

Mengetahui:
Dekan Fakultas Hukum,

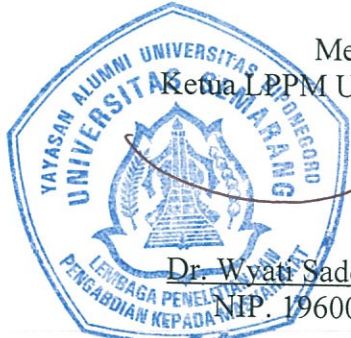

B. Rini Heryanti, S.H., M.H.
NIS. 06557003801005

Semarang, Agustus 2013
Ketua Tim Peneliti,



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIS/NIDN: 06557003801017/0607095801

Menyetujui:
Ketua LPPM Universitas Semarang,


Dr. Wyati Saddewisasi, S.E., M.Si.
NIP. 196001191987032001

LEMBAR PENGESAHAN REVIEWER

1. Judul : Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)
2. Bidang Ilmu : Ilmu Hukum
3. Ketua Tim Peneliti
 - a. Nama : Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
 - b. Jenis Kelamin : Perempuan
 - c. NIS/NIDN : 06557003801017/0607095801
 - d. Disiplin Ilmu : Hukum
 - e. Pangkat/Golongan : Pembina Tingkat I/IVB
 - f. Jabatan : Lektor Kepala
 - g. Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum
 - h. Perguruan Tinggi : Universitas Semarang
 - i. Alamat Kantor : Jl. Arteri Soekarno-Hatta Semarang
 - j. Telp/Facs./E-mail : (024) 6702757/(024) 6702272/univ_smg@indo.net.id
 - k. Alamat Rumah : Mega Bukit Mas B 16-18 Watugong, Semarang
 - l. Telp/E-mail : (024) 7464749/tundjunghidayat@yahoo.com
4. Jumlah Anggota : 2 orang
 - a. Anggota 1 : Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
 - b. Anggota 2 : Amri Panahatan Sihotang, S.S., S.H., M.Hum.
5. Lama Penelitian : 3 bulan

Telah diperbaiki sesuai hasil review dalam Seminar Hasil Penelitian pada tanggal 22 Agustus 2013.

Menyetujui:
Reviewer I,

Semarang, Agustus 2013
Ketua Tim Peneliti,



Prof. H. Abdullah Kelib, SH.
NIS. 06557003801027

Reviewer II,



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIS/NIDN: 06557003801017/0607095801

Dr. Wyati Saddewisasi, S.E, M.M, M.Si.
NIP. 196001191987032001



YAYASAN ALUMNI UNIVERSITAS DIPONEGORO
UNIVERSITAS SEMARANG
UPT PERPUSTAKAAN

Sekretariat: Jl. Soekarno – Hatta Semarang; Telp. (024) 6702757; Fax. (024) 6702272

DOKUMENTASI UPT PERPUSTAKAAN

Kepala UPT Perpustakaan Universitas Semarang dengan ini menerangkan, bahwa laporan penelitian di bawah ini:

Judul:

Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)

Peneliti:

1. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum. (Ketua)
2. Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H. (Anggota)
3. Amri Panahatan, S.S., S.H., M.Hum. (Anggota)

Unit:

Fakultas Hukum

Telah didokumentasikan dengan Nomor: 026 / lapran / FH-USM / 2013 .
di Perpustakaan Universitas Semarang untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, Agustus 2013

Kepala UPT Perpustakaan
Universitas Semarang,

Saiful Hadi, S.T.

NIS. 06557060687232



PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini kami Tim Peneliti yang terdiri dari:

1. Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M. Hum;
2. Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.; dan
3. Amri Panahatan, S.S., S.H., M.Hum.;

menyatakan bahwa penelitian kami yang berjudul “Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)” adalah karya yang tidak pernah diajukan untuk kepentingan penelitian dosen, dan sepengetahuan kami juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Kami bertanggungjawab sepenuhnya terhadap orisinalitas isi penelitian ini.

Semarang, Agustus 2013

Ketua Tim Peneliti,



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

RINGKASAN

Hukum Nasional adalah Hukum NKRI yang harus dibangun dan dikembangkan guna menata kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mengisi kemerdekaan, dan mewujudkan Tujuan NKRI yang tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sesuai dengan ketentuan Pasal II ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945, Pembangunan Hukum Nasional yang meliputi pembentukan, pelaksanaan atau penerapan, dan penegakan hukum (baik berupa *peace maintenance* maupun *law enforcement*), termasuk di dalamnya evaluasi atas produk hukum yang telah dibuat dan dilaksanakan serta evaluasi terhadap mekanisme kerja dan kinerja para pembentuk hukum, pelaksana atau penerap hukum, dan penegak hukum) telah dilaksanakan selama 67 tahun lebih.

Penelitian ini difokuskan pada Pembangunan Hukum Nasional untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional guna mengetahui apakah Pembangunan Hukum Nasional dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif yang bertumpu pada data sekunder yang dikumpulkan dengan cara melakukan studi pustaka atau studi dokumen terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis terhadap hasil penelitian yang bersifat deskriptif analitis ini dilakukan dengan metode kualitatif.

Dari penelitian ini diketahui bahwa Pembangunan Hukum Nasional belum berhasil mewujudkan Sistem Hukum Nasional yang utuh karena masih adanya kelemahan pada budaya hukum. Hal tersebut disebabkan oleh kendala berupa kurangnya kesadaran dari Pemerintah akan arti penting Pembangunan Budaya Hukum penyelenggara negara (karena selain rencana Pembangunan Budaya Hukum baru masuk pada GBHN 1998, juga berdasarkan GBHN 1998, GBHN 1999-2004, UU No. 25 Tahun 2000, dan UU No. 17 Tahun 2007 yang akan dibangun hanya budaya hukum masyarakat), dan ketiadaan keteladanan dari penyelenggara negara (dalam ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif).

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut di atas disarankan agar Pembangunan Budaya Hukum masyarakat ditingkatkan, dan Pembangunan Budaya Hukum penyelenggara negara (dalam ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dimasukkan sebagai salah satu kebijakan dalam Pembangunan Hukum Nasional, dan pelaksanaannya diprioritaskan.

SUMMARY

National law is the law of the NKRI which should be built and developed in order to organize the life of the nation in the independence, and realize that the express purpose of Homeland fourth paragraph of the preamble in the 1945 NRI. In accordance with the provisions of Pasal II ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945, National Law Development (which includes the creation, execution or implementation, and enforcement in the form of maintenance of peace and law enforcement, including the evaluation of legal products that have been made and implemented, and an evaluation of the mechanisms work and performance of legislators, executive and law enforcement) has been implemented for 67 years.

This study focused on the development of National Law to examine and analyze the implementation of the National Law Development to determine whether National Law Development can realize the National Legal System. If it turns out that the implementation of the National Law Development is not able to realize the National Law System, then there will be an investigation of the factors or constraints that caused it in order to give advice (recommendations) in the form of efforts that can be done to overcome them.

Method of approach used in this study is the normative method, which is based on secondary data collected in a way to study literatures or documents of the primary legal materials and secondary materials. Analysis of the results of this analytical descriptive study was conducted with qualitative methods.

From this research it is known that the construction of the National Law that has been done so far has not produced a full National Legal System (which includes the three components as well as the components of the substantive law and legal structures including the legal infrastructure, as well as components of the legal culture). There is a weakness in the field of legal culture whether the community legal culture and the legislators, the executive and the judiciary legal culture. The public's low awareness of law (which result in low compliance among other laws characterized by rampant criminality) led law enforcement is forced more and not based on voluntary compliance because of lack of awareness of the law.

The development of national laws have not succeeded in realizing the National Legal System because there are still weaknesses in the legal culture. This is due to constraints such as lack of awareness of the importance of the government's development of legal culture (it is because the plan of the development of the Legal Culture is started in the GBHN 1998, and also based on the GBHN 1998, GBHN 1999-2004, UU No. 25 Tahun 2000, dan UU No. 17 Tahun 2007 the one that will be built is only the community legal culture), and the absence of examples from the state holders (in the legislative, executive, and judiciary area).

In order to overcome those problems, the government must enhance the Development of the Community Legal Culture, and the Development of the State Holders Legal Culture (in the legislative, executive, and judiciary area) should be put into one of the policy in the Development of the National Laws, and thus the implementation should be a priority.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke-Hadirat Allah SWT yang telah berkenan melimpahkan rahmat dan hidayahNya sehingga penelitian mengenai “Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)” ini dapat diselesaikan.

Selain itu, menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak penelitian ini tidak mungkin bisa dilakukan dan diselesaikan maka pada kesempatan ini disampaikan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Semarang, yang telah memberikan kepercayaan kepada Tim Peneliti untuk melakukan penelitian dengan beaya dari Universitas Semarang;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Semarang, yang telah memberikan dukungan kepada Tim Peneliti;
3. Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Semarang, yang telah menerima dan menyetujui (usulan) penelitian ini; dan
4. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam pelaksanaan penelitian ini.

Menyadari bahwa “tiada gading yang tak retak” maka kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat diharapkan untuk penyempurnaan hasil penelitian ini. Akhirnya, semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi para pihak yang membutuhkan.

Semarang, Agustus 2013

Tim Peneliti

c. Pembangunan Hukum Nasional Pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (5 Juli 1959 – 1966) atau Era Orde Lama	22
2. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (1966 – 1998) atau Era Orde Baru	27
3. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUD NRI Tahun 1945 (1999 – saat ini) atau Era Reformasi	38
a. Pembangunan Nasional Pada Masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie (21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999)	38
b. Pembangunan Nasional Pada Masa Pemerintahan Presiden KH Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999 – 23 Juli 2001)	43
c. Pembangunan Nasional Pada Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnopoetri (23 Juli 2001 – 20 Oktober 2004)	46
d. Pembangunan Nasional Pada Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004 – saat ini)	49
B. Kendala-Kendala Yang Menjadi Penyebab belum Terwujudnya Sistem Hukum Nasional	57
BAB V PENUTUP	60
A. Simpulan	60
B. Saran	60

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN	ii
DOKUMENTASI UPT PERPUSTAKAAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN REVIEWER	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
RINGKASAN	vi
<i>SUMMARY</i>	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	3
C. Tujuan Penelitian	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	5
BAB III METODE PENELITIAN	12
A. Metode Pendekatan	12
B. Spesifikasi Penelitian	13
C. Jenis Data	13
D. Metode Pengumpulan Data	15
E. Metode Analisis Data	15
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	16
A. Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional (1945 – saat ini)	16
1. Pembangunan Hukum Nasional pada Era Sebelum Era Orde Baru (1945 – 1966)	16
a. Pembangunan Hukum Nasional Pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949) atau Masa Awal Kemerdekaan	16
b. Pembangunan Hukum Nasional Pada Masa Berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959)	19

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan NKRI yang diproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan Tujuan NKRI yang tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NI 1945¹ tersebut dilaksanakan Pembangunan Nasional yang merupakan rangkaian pembangunan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia, sehingga merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia², yang tidak saja meliputi pembangunan fisik tetapi juga pembangunan mental.

Dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional selama ini, hukum sekaligus merupakan subjek dan objek.³ Sebagai subjek, hukum merupakan sarana penunjang agar Pembangunan Nasional dapat berlangsung dengan tertib dan

¹ Sesuai dengan Kesepakatan Dasar berkaitan dengan Perubahan UUD 1945 yang disusun oleh Panitia *Ad Hoc* I MPR RI, yang antara lain berupa "Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945" maka dalam Perubahan UUD 1945 bunyi Pembukaan UUD 1945 tidak diubah. Lihat: Sekretariat Jenderal MPR RI, "Dasar Yuridis dan Kesepakatan Dasar Dalam Perubahan UUD 1945" dalam Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 19-29.

² Lihat: Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978, Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983, dan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 yang menyatakan bahwa "... hakekat Pembangunan Nasional adalah Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan Pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia ...".

³ Mengenai hal ini Lili Rasjidi menyebutnya sebagai "hukum mewujudkan diri dalam dua wajah". Lihat: Lili Rasjidi, "Pembangunan Hukum Menyongsong Masyarakat Industri Indonesia" dalam *The Bandung Lawyers*, 1998, *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI (Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M.)*, Penerbit Angkasa, Bandung, hlm. 432-434.

teratur sehingga sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan Pembangunan Nasional. Sementara sebagai objek, hukum merupakan salah satu aspek yang juga dibangun dalam Pembangunan Nasional. Dengan demikian, Pembangunan Hukum Nasional merupakan bagian integral dari Pembangunan Nasional.

Menurut Otje Salman, dalam Pembangunan Nasional, hukum dapat berperan di depan dan berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang mengubah pola pemikiran masyarakat menjadi pola pemikiran yang rasional dan modern. Sebagai konsekuensi dari fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat maka perubahan yang diinginkan berjalan secara teratur dan direncanakan.⁴

Tonggak pertama Pembangunan Hukum Nasional adalah ketentuan Pasal II ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945⁵ yang menyatakan bahwa “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Dengan demikian berdasarkan ketentuan yang dibuat dalam rangka mencegah terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di NKRI pasca diproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 tersebut dilakukan Pembangunan Hukum Nasional yang terdiri dari “Pembaharuan Hukum” (yang meliputi “Penggantian Hukum warisan Pemerintah Hindia Belanda” dan “Pembaharuan Hukum Nasional yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan jaman”), dan “Pembuatan Hukum Baru”.

⁴ Otje Salman, “Peranan Hukum Dalam Perubahan Sosial” dalam Otje Salman, 1989, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 88.

⁵ Di sini istilah UUD NI 1945 dipergunakan untuk menyebut UUD 1945 sebelum amandemen sedangkan UUD NRI Tahun 1945 dipergunakan untuk menyebut UUD 1945 setelah amandemen (sesuai dengan ketentuan Pasal II ATURAN TAMBAHAN UUD NRI Tahun 1945).

Hingga saat ini Pembangunan Hukum Nasional sudah berlangsung selama 67 tahun lebih tetapi ternyata hingga tahun 2008 (selama 63 tahun) NKRI belum mempunyai *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional atau rancangan induk yang berisi arah kebijakan Pembangunan Hukum Nasional dan Politik Hukum Nasional. Hal tersebut terungkap pada Konvensi Hukum Nasional tentang “UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional” yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 15-16 Maret 2008. Bahkan Konvensi Hukum Nasional tersebut merekomendasikan “perlunya disusun *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dan Pancasila sebagai landasan filosofisnya”.

Berdasarkan latar belakang tersebut di muka dilakukanlah penelitian mengenai “Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Normatif Mengenai Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Hukum Nasional)”.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional untuk mengetahui apakah Pembangunan Hukum Nasional dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional? Apabila ternyata pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional belum dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional maka akan diteliti kendala-kendala yang menjadi penyebab belum terwujudnya Sistem Hukum Nasional tersebut agar dapat memberikan rekomendasi mengenai upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi

kendala-kendala yang menjadi penyebab belum terwujudnya Sistem Hukum Nasional tersebut.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional untuk mengetahui apakah pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional tersebut dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan, dan kendala-kendala yang menjadi penyebab belum terwujudnya Sistem Hukum Nasional dalam hal pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional ternyata belum dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Hukum Nasional adalah Hukum Negara Indonesia yang harus dibangun dan dikembangkan guna menata kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mengisi kemerdekaan dan mewujudkan Tujuan NKRI yang tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional tersebut dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional. Mengingat Pembangunan Hukum Nasional tersebut meliputi pembentukan, pelaksanaan atau implementasi, dan penegakan hukum (yang meliputi *peace maintenance* dan *law enforcement*)⁶ termasuk di dalamnya evaluasi atas produk hukum yang telah dibuat dan dilaksanakan serta evaluasi terhadap mekanisme kerja dan kinerja para pembentuk hukum, pelaksana atau penerap hukum, dan penegak hukum⁷ maka untuk menjawab pertanyaan tersebut di bawah ini akan dikemukakan beberapa pendapat dari para ahli.

Menurut Dias, hukum tidak hanya merupakan sekumpulan peraturan. Sesuai dengan pendapat Dias tersebut maka agar mempunyai legitimasi, hukum harus dibuat sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan oleh lembaga yang diberi wewenang untuk itu, dan agar bisa berlaku efektif maka hukum yang dibuat itu harus sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta tergantung pada para pelaksana (dalam pelaksanaan atau implementasinya) dan penegak hukum (dalam *peace maintenance*

⁶ Soerjono Soekanto, "Penegak Hukum" dalam Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi 1 Cetakan 6, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 19.

⁷ Soehardjo Sastrosoehardjo, "Politik Hukum di Indonesia", Makalah Materi Kuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: 29 Desember 1986, hlm. 1-6.

dan *law enforcement*-nya).⁸ Selain itu, (peraturan-peraturan) hukum yang kelihatannya berdiri sendiri-sendiri tanpa ikatan itu sebenarnya diikat oleh beberapa pengertian yang sifatnya lebih umum yang mengutamakan suatu tuntutan etis yang oleh Paul Scholten disebut asas hukum yang terdapat dalam hukum positif, dan karena adanya ikatan oleh asas hukum tersebut maka hukum merupakan sebuah sistem.⁹ Menurut Satjipto Rahardjo, hal tersebut tergambar dengan jelas dalam Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa semua (peraturan) hukum yang merupakan bagian dari tatanan hukum (mulai dari Hukum Dasar hingga peraturan paling konkret atau individual) bersumber pada nilai dasar yang mengandung nilai-nilai etis (*Grundnorm*).¹⁰

Berdasarkan ketiga pendapat tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa “hukum merupakan satu sistem”. Menurut Lon L. Fuller, ada delapan prinsip (*Principles of Legality*) yang dapat dijadikan ukuran untuk mengatakan apakah dalam suatu negara ada sistem hukum yaitu :¹¹

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan oleh karena itu tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan yang dapat menyebabkan seseorang kehilangan orientasi; dan
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

⁸ R.W.M. Dias, *Jurisprudence*, London: Butterworths, 1976, p. 696-700 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, “Struktur Hukum Dilihat Dari Dalam” dalam Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 91-92.

⁹ Paul Scholten, *Handleiding tot de Beoefening van het Nederlansch Burgerlijk Recht, Algemeen Deel*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954, hlm. 86 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *ibid.*, hlm. 90-91.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *ibid.*, hlm. 91.

¹¹ Lon L. Fuller, 1971, *The Morality of Law*, New Heaven, Yale University Press, Conn., p. 39-91 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *ibid.*, hlm. 92-93.

Sementara itu Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sebagai sebuah sistem, hukum mengandung tiga komponen (yang saling berinteraksi satu sama lain) yang terdiri dari komponen substansi atau *legal substance* (yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu), komponen struktur atau *legal structure* (yaitu kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan), dan komponen budaya hukum atau *legal culture* (yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya).¹²

Menurut Achmad Ali, apabila kita bicara mengenai Sistem Hukum Indonesia maka yang disebut Struktur Hukum (yang diibaratkan sebagai mesin) adalah struktur institusi-institusi penegakan hukum (yang meliputi kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) sehingga misalnya kita bicara tentang Hirarkhi Peradilan Umum di Indonesia maka yang dibicarakan mulai institusi peradilan terendah (Pengadilan Negeri) sampai tertinggi (Mahkamah Agung) termasuk jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksi (jenis kasus yang boleh diperiksa, bagaimana dan mengapa), serta jumlah hakim (Hakim Agung, Hakim Tinggi dan Hakim lainnya); Substansi Hukum (yang diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu) adalah produk yang dihasilkan oleh orang-orang yang berada di dalam sistem hukum tersebut seperti keputusan, hukum tertulis, dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), sedangkan budaya hukum (yang diibaratkan sebagai apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan

¹² Lawrence M. Friedman (*Penyunting: Nurainun Mangunsong*)(*Penterjemah: M. Khozim*), 2009, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Terjemahan dari *The Legal System: A Social Science Perspective*, 1975, Russel Sage Foundation, New York), Cetakan I, Nusa Media, Bandung, hlm. 12-19.

bagaimana mesin itu digunakan) adalah pemikiran dan pendapat mengenai hukum yang menjadi penentu jalannya proses hukum.¹³

Dengan terminologi yang berbeda tetapi mengandung pengertian yang sama, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:

Dalam hukum sebagai suatu sistem terdapat:

1. elemen kelembagaan (elemen institusional);
2. elemen kaedah aturan (elemen instrumental); dan
3. elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural).

Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup:

1. pembuatan hukum (*law making*);
2. kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*);
3. kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum atau *law adjudicating* yang dalam arti sempit disebut *law enforcement*;
4. kegiatan pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*); dan
5. kegiatan pengelolaan informasi hukum sebagai kegiatan penunjang.

Kelima kegiatan tersebut dibagi dalam tiga wilayah kekuasaan negara yaitu:

1. fungsi legislasi dan regulasi, yang dijalankan oleh organ legislatif yaitu lembaga parlemen;
2. fungsi eksekutif dan administratif, yang dijalankan oleh organ eksekutif yaitu birokrasi pemerintahan; dan
3. fungsi yudikatif atau yudisial, yang dijalankan oleh organ yudikatif yaitu birokrasi aparat penegakan hukum (yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan).¹⁴

Sementara itu dengan bahasa yang lebih sederhana dan mudah dimengerti, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa Sistem Hukum ternyata terdiri dari unsur-unsur: peraturannya sendiri, fasilitas-fasilitas, manusia-masusia pelaksananya, dan suatu kompleks kekuasaan-kekuatan sosial, politik dan ekonomi yang bekerja atas sistem hukum. Sesuai dengan unsur-unsur tersebut maka Pembangunan Hukum meliputi:

1. Pembuatan peraturan yang baik yaitu peraturan yang memiliki efektivitas yang tinggi untuk tujuan yang hendak dicapainya;

¹³ Achmad Ali, "Tiga Unsur Sistem Hukum" dalam Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia: Penyebabnya dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 7-15.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum di Indonesia" dalam Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 201-202.

2. Penyediaan fasilitas yang dibutuhkan bagi pelaksanaan peraturan yang diciptakan;
3. Manusia-manusia yang berhubungan dengan pelaksanaan hukum; dan
4. Dukungan kekuatan-kekuatan di luar hukum yang memadai yang memungkinkan hukum dijalankan dengan baik (yaitu faktor kemauan politik untuk menjalankan hukum dengan seksama atau membiarkan hukum dijalankan dengan semestinya).¹⁵

Menurut Soerjono Soekanto, ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku yaitu:

1. Syarat berlaku secara filosofis (yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus dibuat sesuai dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh negara yang bersangkutan);
2. Syarat berlaku secara yuridis (yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang, menurut prosedur atau tata cara pembuatan yang telah ditentukan, harus ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya); dan
3. Syarat berlaku secara sosiologis (yaitu bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif apabila diakui dan dipatuhi oleh anggota masyarakat di mana hukum itu diberlakukan oleh karena itu

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Hukum Yang Diarahkan Pada Tujuan Nasional" dalam Satjipto Rahardjo, 2009, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia Kaitannya Dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 179-181.

dalam pembentukannya harus memperhatikan kebutuhan dan masyarakat).¹⁶

Hukum yang merupakan sebuah sistem yang terdiri dari tiga komponen tersebut menurut Gustav Radbruch terdiri dari “tiga Nilai Dasar” yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan atau kemanfaatan yang selalu berada dalam kondisi *spannungsverhältnis* atau ketegangan satu sama lain.¹⁷ Menurut Satjipto Rahardjo, hubungan yang selalu dalam ketegangan antara keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan tersebut dapat dimengerti karena ketiganya mengandung tuntutan yang berlainan dan satu sama lain mengandung potensi untuk saling bertentangan.¹⁸

Berkaitan dengan syarat berlaku secara filosofis yang mensyaratkan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh negara yang bersangkutan sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tersebut di muka, di NKRI yang merupakan Negara Hukum yang menganut Supremasi Konstitusi (yang berarti bahwa Konstitusi/UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum tertinggi) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka semua tindakan dari para penyelenggara negara dan warga negara (termasuk dalam pembuatan undang-undang atau pembentukan hukum) harus sesuai dengan dan tidak boleh bertentangan dengan Hukum Dasar yaitu UUD NRI Tahun 1945 (yang merupakan Politik Hukum Dasar), dan oleh karena itu tentu saja harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Norma Dasar (*Grundnorm* atau *Staatsfundamentalnorm*) Pancasila yang merupakan Politik Hukum Ideal (yang

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1984, *Inventarisasi dan Analisa Perundang-undangan Lalu Lintas*, Rajawali, hlm. 12.

¹⁷ Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, (Stuttgart: K. F. Koehler, 1961), hlm. 36 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, “Berbagai Tatanan dan Sifat-Sifatnya” dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu ...*, *op. cit.*, hlm. 20-21.

¹⁸ Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip Tb. Ronny Rahman Nitibaskara, “Penegakan Supremasi Hukum dan Kendalanya” dalam Tb. Ronny Rahman Nitibaskara, 2006, *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 59-60.

menurut Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 merupakan “sumber segala sumber hukum”) yang tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, serta merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari UUD NRI Tahun 1945. Selain itu dalam pembuatan undang-undang atau pembentukan hukum harus memperhatikan politik hukum atau *legal policy* yang ada agar terbentuk kondisi ideal (yang meliputi konsistensi, koherensi atau keterkaitan, dan korespondensi atau adanya hubungan yang erat) di mana produk hukum yang dihasilkan taat asas atau sinkron secara vertikal, dan sinkron secara horisontal atau harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

Menurut Moh. Mahfud MD., Norma Dasar Pancasila mengandung empat kaidah penuntun yaitu:

- a. Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa, dan oleh karenanya tidak boleh ada hukum-hukum yang menanam benih-benih dis-integrasi;
- b. Hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan yang kuat;
- c. Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum);
- d. Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban;¹⁹

oleh karena itu para legislator dalam pembuatan undang-undang atau pembentukan hukum harus memperhatikan keempat kaidah penuntun tersebut.

¹⁹ Moh. Mahfud MD., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 16-17.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif karena menempatkan hukum sebagai bangunan sistem norma, dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi hukum;²⁰ dan merupakan penelitian inventarisasi hukum positif²¹ atas produk-produk hukum yang mengatur Pembangunan Hukum Nasional; dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*)²² untuk mengkaji dan menganalisis berbagai produk hukum yang mengatur Pembangunan Hukum Nasional guna mengetahui apakah pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional. Apabila ternyata pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional belum dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional maka akan diteliti kendala-kendala yang menjadi penyebab belum terwujudnya Sistem Hukum Nasional agar dapat memberikan rekomendasi mengenai upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala yang menjadi penyebab belum terwujudnya Sistem Hukum Nasional.

²⁰ Soetandyo Wignyosoebroto sebagaimana dikutip Bambang Sunggono, "Ilmu Pengetahuan dan Penelitian" dalam Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, 1998, Edisi 1 Cetakan 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 43; dan Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, "Pendahuluan" dan "Dualisme Penelitian Hukum" dalam Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 21, 25, dan 27.

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, "Penelitian Hukum Normatif" dalam Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 12-15.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 15; dan Soerjono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan II, UI PRESS, Jakarta, hlm. 50.

B. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena mendeskripsikan atau memberikan data seteliti mungkin²³ produk-produk hukum yang mengatur Pembangunan Hukum Nasional untuk mengkaji dan menganalisis semua produk hukum tersebut guna mengetahui apakah pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional dapat mewujudkan Sistem Hukum Nasional.

C. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder (yaitu data dari bahan pustaka)²⁴ berupa:²⁵

1. Bahan Hukum Primer, yang meliputi:
 - a. UUD NI 1945 dan UUD NRI Tahun 1945;
 - b. Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara;
 - c. Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
 - d. Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
 - e. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
 - f. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar ...*, *ibid.*, hlm. 11.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar ...*, *loc. cit.*

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *op. cit.*, hlm. 11-12.

- g. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
- h. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
- i. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
- j. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
- k. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Kebijakan Reformasi Pembangunan Bidang Hukum;
- l. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
- m. Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- n. UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 1999-2004;
- o. UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- p. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;
- q. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- r. Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009;

- s. Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014
2. Bahan Hukum Sekunder (berupa literatur yang erat hubungannya dengan dan dapat membantu memahami dan menganalisis bahan-bahan hukum primer tersebut di atas).

D. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan studi pustaka atau “studi dokumen atau bahan pustaka” terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder tersebut di atas. Menurut Soerjono Soekanto, studi dokumen adalah “suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*”.²⁶

E. Metode Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk laporan hasil penelitian.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar ...*, *op. cit.*, hlm. 21.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional (1945-saat ini)

1. Pembangunan Hukum Nasional pada era sebelum Era Orde Baru (1945-1966)

a. Pembangunan Hukum Nasional Pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949) atau Masa Awal Kemerdekaan

Sebagai negara yang baru merdeka selain harus berjuang untuk mendapatkan pengakuan dari dunia internasional, dan menumpas berbagai pemberontakan yang terjadi di dalam negeri, NKRI juga harus mempertahankan kemerdekaannya karena Belanda ingin masuk dan berkuasa kembali di NKRI. Berkaitan dengan hal tersebut maka perjuangan untuk mewujudkan Tujuan NKRI sebagaimana tersurat dalam Alinea IV Pembukaan UUD NI 1945 tidak dapat segera dilakukan. Hingga akhir tahun 1949 bangsa Indonesia dan NKRI hampir tidak mempunyai waktu untuk melaksanakan pembangunan karena harus mencurahkan perhatian dan berusaha keras mengatasi pemberontakan yang terjadi di dalam negeri dan mengusir Belanda dari NKRI sebagaimana diutarakan di atas. Sebagaimana diketahui Belanda masuk kembali ke NKRI dengan membonceng Tentara Sekutu yang bertugas

melucuti Tentara Jepang, selanjutnya melakukan Agresi Militer I (21 Juli 1947) dan Agresi Militer II (19 Desember 1949).²⁷

Ketika diproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, NKRI belum mempunyai lembaga-lembaga negara dan Hukum Nasional yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut antara lain disebabkan oleh adanya ketentuan Pasal 163 IS yang membagi penduduk Hindia Belanda menjadi tiga golongan (yaitu golongan penduduk Eropa, Timur Asing, dan Pribumi/Bumiputera) yang menyebabkan terjadinya pluralisme hukum di Hindia Belanda karena adanya Hukum Perdata Barat (yang berlaku bagi golongan penduduk Eropa), dan Hukum Adat (di mana bagi golongan penduduk Timur Asing dan Pribumi/Bumiputera berlaku Hukum Adat masing-masing).²⁸

Untuk mencegah kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di dalam UUD NI 1945 dimuat ketentuan Pasal II ATURAN PERALIHAN yang menyatakan bahwa “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Selanjutnya untuk melaksanakan ketentuan tersebut terbit Perpres No. 2 Tahun 1945 tentang Badan Negara dan Peraturan Yang Ada Sebelum Berdirinya Negara Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal II ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945 tersebut menjadi tonggak pertama Pembangunan Hukum Nasional. Landasan filsafati, jiwa, dan semangat yang menjadi dasar pemberlakuan

²⁷ Untuk lebih jelasnya lihat: Joeniarto, 1990, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 60-61; dan Mustopadidjaja AR, *dkk (Editor)*, “Perencanaan Pembangunan Era 1945-1949: Perang Mempertahankan Kemerdekaan” dalam Mustopadidjaja AR, *dkk (Editor)*, 2012, *BAPPENAS Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, LP3ES, Jakarta, hlm. 11-15.

²⁸ Lihat: Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.

“badan negara dan peraturan yang ada” tersebut harus disesuaikan dengan landasan filsafati, jiwa, dan semangat yang terdapat dalam Pembukaan UUD NI 1945 khususnya Alinea IV yang memuat Dasar Negara Pancasila dan Tujuan NKRI sebagai sebuah negara yang merdeka.²⁹

Berkaitan dengan Pembangunan Hukum Nasional, UUD NI 1945 memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara, merupakan Hukum Dasar dalam peraturan perundang-undangan, dan menentukan garis besar, arah, isi, dan bentuk hukum yang akan diberlakukan di NKRI. Namun **pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembentukan hukum** pada masa berlakunya UUD NI 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949) atau Masa Awal Kemerdekaan (yang mempraktekkan dua sistem pemerintahan yaitu Sistem Pemerintahan Presidensiil antara 17 Agustus 1945-11 Nopember 1945, dan Sistem Pemerintahan Parlementer antara 14 Nopember 1949-27 Desember 1949)³⁰ ini selalu **bersifat spontan tanpa perencanaan yang bersifat komprehensif** karena dasarnya hanya “hukum lama harus diganti dengan yang baru” sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal II ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945.³¹

Sejak tahun 1945-1949 Komite Nasional Pusat³² (termasuk 8 bulan sebagai Komite Nasional Pusat NKRI dalam Negara RIS)

²⁹ Tundjung Herning Sitabuana, “Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina (Studi Tentang Perkembangan Politik Hukum Di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)”, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 279.

³⁰ Lebih lengkap lihat: Arief Hidayat, 2006, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

³¹ Tundjung Herning Sitabuana, *op. cit.*, hlm. 279-280.

³² Komite Nasional Pusat/KNP adalah sebuah institusi yang pembentukannya diperintahkan oleh Pasal IV ATURAN PERALIHAN UUD NI 1945, dan diberi tugas untuk bersama-sama Presiden

menghasilkan 133 UU³³ di antaranya adalah UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara, dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain UU pada masa ini juga terbit sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya seperti PP No. 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, dan Perpres No. 2 Tahun 1945 tentang Badan Negara dan Peraturan Yang Ada Sebelum Berdirinya Negara Republik Indonesia.

b. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)

Upaya Belanda untuk masuk dan berkuasa kembali di NKRI yang dilakukan dengan membonceng Tentara Sekutu yang bertugas melucuti Tentara Jepang diikuti dengan pendirian kembali pemerintahan Hindia Belanda, pendudukan beberapa kota besar di NKRI, yang diikuti dengan serangan fisik yang biasa disebut Agresi Militer I (21 Juli 1947) dan Agresi Militer II (19 Desember 1949) serta pendirian beberapa negara bagian di NKRI yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), dan Negara Madura (1948) yang menyebabkan terjadinya pertikaian antara Pemerintah NKRI dan Pemerintah Belanda telah mendorong Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk berdasarkan UUD NI 1945.

³³ Aisyah Aminy, "Komite Nasional Pusat" dalam Aisyah Aminy, 2004, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Cetakan Pertama, Yayasan Pancur Siwah-PP Wanita Islam, Jakarta, hlm 31.

menyelenggarakan Konperensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda pada tanggal 23 Agustus-2 Nopember 1949, yang diikuti oleh Delegasi Belanda, Delegasi Indonesia, dan Delegasi *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO). KMB tersebut menghasilkan tiga kesepakatan yaitu pembentukan Republik Indonesia Serikat (RIS), penyerahan kedaulatan kepada RIS, dan pembentukan Uni RIS-Belanda.³⁴

Di NKRI sebagai salah satu Negara Bagian dalam Negara RIS terbit UU No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat.

Dari perjalanan sejarah NKRI dapat diketahui bahwa Negara RIS tidak berumur panjang karena muncul keinginan dari beberapa negara bagian dalam Negara RIS untuk bergabung kembali dengan NKRI. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, Perdana Menteri NKRI (A. Halim) dan Perdana Menteri Negara RIS (Moh. Hatta) pada tanggal 19 Mei 1950 bertempat di Yogyakarta menandatangani Piagam Persetujuan yang berisi kesepakatan untuk kembali kepada bentuk Negara Kesatuan sesuai Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.³⁵

Setelah kembali berbentuk negara kesatuan dengan nama NKRI dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) sebagai konstitusi yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950, **pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembentukan hukum didasarkan pada ketentuan Pasal 142 UUDS 1950 yang menyatakan bahwa:**

³⁴ Joeniarto, *op. cit.*, hlm. 60-61.

³⁵ Lihat: Soepomo, 1965, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 130.

Peraturan perundang-undangan dan ketentuan tata usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan Republik Indonesia sendiri selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan itu tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan tata usaha atas kuasa undang-undang dasar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 142 UUDS 1950 tersebut maka dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembentukan hukum juga masih **bersifat spontan tanpa perencanaan yang bersifat komprehensif** karena dasarnya hanya “hukum lama masih terus berlaku sepanjang belum dicabut, ditambah atau diubah”. Dengan demikian kondisi pluralisme hukum sebagaimana terjadi di NKRI di bawah UUD NI 1945 juga terjadi pada NKRI di bawah UUDS 1950. Namun demikian DPR Sementara/DPRS menghasilkan 167 UU (termasuk 5 usul inisiatif),³⁶ sedangkan DPR hasil Pemilihan Umum 1955 selama bertugas sejak tanggal 26 Maret 1956-5 Maret 1960 menghasilkan 118 UU.³⁷

Pada masa berlakunya UUDS 1950 ini, dengan Keppres No. 107 Tahun 1958 dibentuk Lembaga Pembinaan Hukum Nasional atau LPHN (yang berada langsung di bawah Perdana Menteri, dan berkedudukan di Jakarta) yang bertugas membantu Pemerintah NKRI dalam bidang hukum dengan tujuan membentuk Tata Hukum Nasional.

³⁶ Aisyah Aminy, “DPRS dan Konstituante 1950-1956” dalam Aisyah Aminy, *Pasang ...*, *op. cit.*, hlm. 98.

³⁷ Aisyah Aminy, “DPR dan Konstituante 1956-1960” dalam Aisyah Aminy, *ibid.*, hlm. 136.

c. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (5 Juli 1959-1966) atau Era Orde Lama

Sesuai dengan ketentuan Pasal 83 UUDS 1950, NKRI berdasar UUDS 1950 adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dengan Sistem Pemerintahan (Demokrasi) Parlementer.

Konstituante hasil Pemilihan Umum tahun 1955 (yang berdasarkan ketentuan Pasal 134 UUDS 1950, bersama dengan Presiden mempunyai kewenangan untuk menyusun dan menetapkan UUD) yang dilantik di Bandung pada tanggal 10 Nopember segera menjalankan tugas menyusun dan menetapkan UUD untuk mengganti UUDS 1950 yang bersifat sementara. Dalam sidang-sidang Konstituante tersebut muncul perdebatan mengenai dua masalah pokok yaitu masalah dasar negara dan masalah Hak Asasi Manusia (HAM). Untuk masalah HAM muncul kesepakatan bahwa HAM sangat penting dimasukkan dalam UUD karena merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari konsep negara konstitusional yang dianut oleh NKRI. Sementara itu perdebatan mengenai masalah dasar negara antar kelompok yang memperjuangkan konsep Negara Islam dengan kelompok yang memperjuangkan konsep Negara Integralistik tidak dapat diselesaikan. Presiden Soekarno (serta Kabinet dan Angkatan Bersenjata) yang beranggapan bahwa perdebatan tentang dasar negara tersebut sangat membahayakan persatuan dan kesatuan nasional mengupayakan “untuk memberlakukan kembali UUD NI 1945 secara konstitusional”. Mengingat hal tersebut tidak membuahkan hasil maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (yang dimuat dalam Keppres No.

150 Tahun 1959) yang isinya antara lain berupa perintah untuk membubarkan Konstituante hasil Pemilihan Umum tahun 1955 karena dianggap gagal membentuk konstitusi, dan perintah untuk kembali kepada UUD NI 1945.³⁸

Dibandingkan dengan Masa Awal Kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949) dan Masa Berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959) maka di NKRI di bawah Sistem Pemerintahan (Demokrasi) Terpimpin yang mulai berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, meskipun Presiden Soekarno **lebih menekankan** pada **pembangunan di bidang politik** dan melakukan *national character building* untuk membangkitkan nasionalisme bangsa Indonesia yang usianya masih sangat muda, **“pelaksanaan Pembangunan Nasional sudah mulai terencana”**.

Diawali oleh Pidato Presiden Soekarno berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” (yang selanjutnya lebih dikenal sebagai “Manifesto Politik Republik Indonesia” atau “Manipol RI”) yang diucapkan pada Peringatan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1959 dan dimaksudkan sebagai penjelasan resmi dan pertanggungjawaban atas dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Soekarno menerbitkan Penpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara, yang menetapkan “Manipol RI” sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara (GBHN). Hal itu dikarenakan Majelis Permusyawaratan Rakyat - yang sesuai dengan ketentuan Pasal 3

³⁸ Lebih lengkap lihat: Arief Hidayat, *op. cit.*

UUD NI 1945 antara lain diberi tugas untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) - belum terbentuk.³⁹

Selanjutnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang dibentuk dengan Penpres No. 2 Tahun 1959, "Manipol RI" diterima dan dikuatkan sebagai GBHN dalam Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara.⁴⁰ Selain Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tersebut di atas, MPRS juga menetapkan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Guna mencapai tujuan tercapainya demokrasi nasional menuju Pembangunan Sosialisme ala Indonesia, Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969 (yang sangat bercorak ideologis dan politis) yang sudah disiapkan pedomannya dalam kedua Ketetapan MPRS RI tersebut di atas akan dilaksanakan dalam dua tahap yaitu Tahap Pertama di mana dalam tiga tahun pertama direncanakan Indonesia sudah bisa swasembada pangan, sandang, dan kebutuhan-kebutuhan pokok lainnya, dan Tahap Kedua di mana dalam lima tahun berikutnya Indonesia akan sampai pada tahap "lepas landas (*take off*)" atau "memasuki pertumbuhan terus menerus dengan kekuatan sendiri (*self-sustained growth*)". Rencana tersebut terdiri dari dua proyek yaitu Proyek A (yang akan dilaksanakan oleh orang-orang Indonesia), dan

³⁹ Tundjung Herning Sitabuana, *op. cit.*, hlm. 313-314.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 314.

Proyek B (yang akan dilaksanakan oleh para penanam modal asing).⁴¹

Dalam kedua Ketetapan MPRS RI tersebut di atas yang memberikan kekuasaan penuh kepada Soekarno selaku Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk melaksanakannya **tidak disinggung “perencanaan Pembangunan Hukum Nasional”**.

Namun demikian DPR Gotong Royong/DPR GR⁴² yang bertugas sejak tanggal 25 Juni 1960-tanggal 19 Nopember 1966 menghasilkan 129 UU.⁴³

Dari perjalanan sejarah perundang-undangan NKRI dapat diketahui bahwa pada Era Orde Lama pernah terjadi penyimpangan. Sebagaimana diketahui bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam UUD NI 1945 adalah Undang-Undang/UU (Pasal 5 ayat (1)), Peraturan Pemerintah/PP (Pasal 5 ayat (2)), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perppu (Pasal 22 ayat (1)). Penyimpangan tersebut terjadi karena adanya Surat Presiden Soekarno kepada Ketua DPR GR No. 2262/H/1959 tertanggal 22 Agustus 1959, dan No. 2775/Hk/1959 tertanggal 22 September 1959 yang meminta kepada DPR GR agar Presiden bisa menerbitkan peraturan-peraturan (yaitu Penetapan Presiden/Penpres, dan Peraturan Presiden/Perpres) yang tidak diatur dalam UUD NI 1945. Penpres dan Perpres juga tidak dikenal

⁴¹ Lebih lengkap lihat: Yahya A. Muhaimin, “Kebijaksanaan Ekonomi” dalam Yahya A. Muhaimin, 1990, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Politik Indonesia 1950-1980* (Terjemahan dari Yahya A. Muhaimin, *Indonesia Economic Policy 1950-1980: The Politic of Client Businessman*)(Penterjemah: Hassan Basari dan Muhadi Sugiono), LP3ES, Jakarta, hlm. 41-50.

⁴² DPR GR adalah DPR hasil Pemilihan Umum 1955 sebagaimana dimaksud Penpres No. 1 Tahun 1959, yang diperbaharui (yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil golongan politik, wakil-wakil golongan karya, dan satu orang utusan Irian Barat, dengan syarat yang bersangkutan menerima UUD NI 1945, Sosialisme ala Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan kepribadian sendiri serta bersedia melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia Tanggal 17 Agustus 1959). Mengenai DPR GR ini diatur dalam Penpres No. 3 Tahun 1960, dan Penpres No. 4 Tahun 1960. Lihat Benny K. Harman, 1997, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, hlm. 206-207.

⁴³ Aisyah Aminy, “DPR Gotong Royong dan MPRS (24-6-1960 sampai dengan 19-11-1966)” dalam Aisyah Aminy, *op. cit.*, hlm. 177.

dalam UU No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat.

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dengan Perpres No. 194 Tahun 1961 LPHN ditempatkan di bawah Menteri Kehakiman dan bertugas melaksanakan pembinaan hukum. Selanjutnya pada tahun 1964, LPHN digayabarkan dalam rangka memperlancar usaha Pembinaan Hukum Nasional sehingga bisa mengikuti derap revolusi.⁴⁴

Dalam rangka mengumpulkan bahan-bahan ilmiah untuk menyusun Hukum Nasional pada Era Orde Lama ini oleh LPHN dilaksanakan Seminar Hukum Nasional I di Jakarta sejak tanggal 11 Maret-16 Maret 1963 dengan tema “Asas-asas Tata Hukum Nasional”. Masukan dari Seminar Hukum Nasional I adalah “cita-cita Pembinaan Hukum Nasional berbentuk tertulis yang dikodifikasikan, dan unifikasi hukum di seluruh wilayah NKRI”.

Untuk menata kembali peraturan perundang-undangan RI dalam rangka pelaksanaan UUD NI 1945 secara murni dan konsekwen, dan mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan pada tahun 1966 MPRS menetapkan **Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia**. Dalam Ketetapan MPRS RI tersebut dinyatakan bahwa **Pancasila** adalah **sumber dari segala sumber hukum** (dan perwujudan sumber dari segala sumber hukum

⁴⁴ Lebih lengkap lihat: Tundjung Herning Sitabuana, *op. cit.*, hlm. 326.

adalah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUD Proklamasi, dan Surat Perintah 11 Maret 1966); dan **jenis peraturan perundang-undangan RI** adalah **UUD, Ketetapan MPRS, UU/Perppu, PP, Keppres, dan Peraturan Pelaksanaan lainnya** (yaitu Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain).

2. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUD NI 1945 (1966-1998) atau Era Orde Baru

Setelah kegagalan Pemberontakan G30S/PKI, Presiden Soekarno dihadapkan pada situasi politik dan ekonomi yang semakin sulit, demonstrasi terjadi di mana-mana, dan muncul “Tiga Tuntutan Hati Nurani Rakyat” (TRITURA) kepada Pemerintah Orde Lama untuk: (1) Bubarkan PKI; (2) Turunkan harga atau perbaiki ekonomi; dan (3) *Retool* Kabinet Dwikora. Untuk memenuhi Tuntutan Ketiga, Kabinet Dwikora dirombak menjadi “Kabinet 100 Menteri” tetapi demonstrasi tetap terjadi karena dalam Kabinet 100 Menteri masih ada beberapa orang Menteri yang diduga terlibat Peristiwa G30S/PKI.

Untuk mengatasi keadaan maka Presiden Soekarno menerbitkan Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR) yang berisi perintah kepada Menteri/Panglima Angkatan Darat Letnan Jenderal Soeharto untuk dan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi mengambil segala tindakan yang dianggap perlu demi terjaminnya keamanan, ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi. Berdasarkan Supersemar ini pada tanggal 12 Maret 1966 terbit Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Mandataris MPRS No. 1/3/1966 yang

melarang PKI beserta ormas-ormasnya dari tingkat pusat sampai daerah terhitung mulai tanggal 12 Maret 1966.

Disebabkan Sidang Umum MPRS Ke IV Tahun 1966 tidak meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno maka bersamaan dengan pelantikan Pimpinan MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 22 Juni 1966 Presiden Soekarno menyampaikan Pidato Pertanggungjawaban (yang dimaksudkan sebagai pidato pertanggungjawaban secara sukarela selaku Mandataris MPR) yang disebut NAWAKSARA meskipun pada saat itu tidak ada peraturan yang mewajibkan Presiden selaku Mandataris harus bertanggungjawab kepada MPRS. Selanjutnya Presiden Soekarno menyampaikan Surat Presiden No. 01/Pres/1967 tentang Pelengkap Nawaksara, berdasarkan permintaan Ketua MPRS yang merasa tidak puas terhadap NAWAKSARA. Namun demikian ternyata kedua pidato tersebut dianggap tidak memenuhi harapan rakyat oleh karena itu kekuasaan Soekarno sebagai Presiden dicabut dengan Ketetapan MPRS RI No. XXX/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Soekarno. Selanjutnya Soeharto yang menjabat sebagai Pejabat Presiden RI (berdasarkan Ketetapan MPRS RI No. IX/MPRS/1966) pada tanggal 27 Maret 1968 diangkat dan dilantik sebagai Presiden RI berdasarkan Ketetapan MPRS RI No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembalian Ketetapan MPRS RI No. XXXIII/MPRS/1967 Sebagai Presiden Republik Indonesia.⁴⁵

Pada masa berlakunya UUD NI 1945 dalam kurun waktu 1966-1998 di mana yang berkuasa adalah Pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan

⁴⁵ Lebih lengkap lihat: Suwoto Mulyosudarmo, "Pendahuluan" dalam Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta; dan Pramodya Ananta Toer dan Stanley Adi Prasetyo (Editor), 1995, *Memoar Oei Tjoe Tat Pembantu Presiden Soekarno*, Cetakan 2, Hasta Mitra, Jakarta.

Presiden Soeharto, MPR (yang dipilih dalam Pemilihan Umum tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998) menghasilkan enam Ketetapan MPR mengenai GBHN yaitu:

1. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973;
2. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978;
3. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983;
4. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988;
5. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1993; dan
6. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998.

GBHN disusun dan dituangkan dalam Pola Umum Pembangunan Nasional yang secara sistematis meliputi Pola Dasar Pembangunan Nasional (yang meliputi Tujuan, Landasan dan Asas-Asas Pembangunan Nasional, Modal Dasar dan Faktor-Faktor Dominan, serta Wawasan Nusantara), Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (yang meliputi jangka waktu 25 tahun), dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (yang meliputi jangka waktu 5 tahun).

GBHN yang ditetapkan oleh MPR tersebut dilaksanakan oleh Presiden/Mandataris MPR dan pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk Keppres. Keppres-Keppres tersebut adalah sebagai berikut:

1. Keppres No. 319 Tahun 1968 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke I (REPELITA I) Tahun 1968/1969-1973/1974;⁴⁶

⁴⁶ Pada akhir masa jabatannya, Kabinet Pembangunan I hanya dapat menyelesaikan REPELITA I Tahun Keempat. Hal tersebut disebabkan saat dimulainya pelaksanaan REPELITA I tidak sama dengan pembentukan Kabinet Pembangunan I. REPELITA I mulai dilaksanakan pada tanggal 1 April 1969 sedangkan Kabinet Pembangunan I dibentuk pada tanggal 6 Juni 1968. Lihat: Suwoto Mulyosudarmo, "Pendahuluan" dalam Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan ...*, *ibid.*, hlm. 16-17.

2. Keppres No. 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke II (REPELITA II) Tahun 1974/1975-1978/1979;
3. Keppres No. 9 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke III (REPELITA III) Tahun 1979/1980-1983/1983;
4. Keppres No. 21 Tahun 1984 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke IV (REPELITA IV) Tahun 1984/1985-1988/1989;
5. Keppres No. 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke V (REPELITA V) Tahun 1989/1990-1993/1994;
6. Keppres No. 17 Tahun 1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke VI (REPELITA VI) Tahun 1994/1995-1998/1999.

Dalam keenam GBHN tersebut di atas dapat diketahui adanya dua hal yang akan dilakukan berkaitan dengan hukum yaitu “Pembangunan di Bidang Hukum” dan “Pembinaan Bidang Hukum”. Menurut ke enam GBHN tersebut **“Pembangunan di Bidang Hukum di Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NI 1945”** sedangkan **“Pembinaan Bidang Hukum ... sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum ... dilakukan dengan pembaharuan, kodifikasi, dan unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat”**. Meskipun demikian apabila diamati lebih mendalam dapat dikatakan bahwa hal tersebut hanya bersifat rutinitas karena semua GBHN selalu memuat rumusan dan langkah-langkah normatif yang sama sebagai contoh **“Pembangunan di Bidang Hukum dilakukan untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum”** dan **“Pembinaan Bidang Hukum dilakukan melalui pembaharuan, kodifikasi, dan unifikasi hukum”**. Menurut Komisi Hukum Nasional RI, hal tersebut

menunjukkan adanya ketidakjelasan *grand design* Pembangunan di Bidang Hukum dan Pembinaan Bidang Hukum di NKRI.⁴⁷

Pada kelima GBHN yang disebutkan lebih dahulu yaitu **GBHN 1973, GBHN 1978, GBHN 1983, GBHN 1988, dan GBHN 1993, Pembangunan di Bidang Hukum diletakkan di bawah atau dijadikan bagian dari Pembangunan di Bidang Politik; dan baru pada GBHN 1998, Pembangunan di Bidang Hukum sudah diletakkan sebagai bidang tersendiri dan tidak lagi menjadi bagian dari Pembangunan di Bidang Politik.**

Selain itu, kalau pada GBHN 1973, 1978, 1983, dan 1988 yang akan dilakukan hanya pembangunan kesadaran hukum serta pembaharuan kodifikasi dan unifikasi, dan pada GBHN 1993 yang akan dilakukan baru terbatas pembangunan materi hukum (melalui PROLEGNAS) dan aparatur hukum maka pada GBHN 1998 terlihat adanya **keinginan Pemerintah Orde Baru untuk membangun Sistem Hukum Nasional yang utuh.** Hal tersebut terlihat dari disebutkannya ketiga komponen sistem hukum (yaitu **substansi hukum atau materi hukum, struktur hukum atau aparatur hukum termasuk sarana dan prasarana hukum, dan kultur hukum atau budaya hukum dari anggota masyarakat dan para penyelenggara negara**) sebagai hal yang akan dibangun dalam Pembangunan di Bidang Hukum.

Mengenai jumlah UU yang dihasilkan oleh DPR pada Era Orde Baru adalah sebagai berikut:

⁴⁷ Mujahid A. Latief dkk. (*Penyunting: Mohammad Fajrul Falaakh*), "Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum" dalam Mujahid A. Latief dkk. (*Penyunting: Mohammad Fajrul Falaakh*), 2007, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi*, Jilid I, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 3.

1. DPR GR pada Era Orde Baru (19 Nopember 1966-28 Oktober 1971) menghasilkan 85 UU (1966: 3 UU, 1967: 14 UU, 1968: 25 UU, 1969: 16 UU, 1970: 14 UU, dan 1971: 13 UU);⁴⁸
2. DPR RI (1971-1977) menghasilkan 43 UU (1971-1972: 4 UU, 1972-1973: 8 UU, 1973-1974: 7 UU, 1974-1975: 9 UU, 1975-1976: 12 UU, dan 1976-1977: 3 UU);⁴⁹
3. DPR RI (1977-1982) menghasilkan 55 UU (1977-1978: 7 UU, 1978-1979: 6 UU, 1979-1980: 11 UU, 1980-1981: 10 UU, dan 1981-1982: 21 UU);⁵⁰
4. DPR RI (1982-1987) menghasilkan 46 UU (1982-1983: 4 UU, 1983-1984: 16 UU, 1984-1985: 7 UU, 1985-1986: 10 UU, dan 1986-1987: 9 UU);⁵¹
5. DPR RI (1987-1992) menghasilkan 55 UU (1987-1988: 6 UU, 1988-1989: 7 UU, 1989-1990: 11 UU, 1990-1991: 7 UU, dan 1991-1992: 24 UU);⁵² dan
6. DPR RI (1992-1997)⁵³

Selama Era Orde Baru oleh LPHN/BPHN diselenggarakan lima Seminar Hukum Nasional {yaitu: (1) Seminar Hukum Nasional II (yang diselenggarakan tanggal 27-30 Desember 1968 di Universitas Diponegoro, Semarang dengan tema “Pelaksanaan Negara Hukum Berdasarkan Demokrasi Pancasila”); (2) Seminar Hukum Nasional III (yang diselenggarakan tanggal

⁴⁸ Aisyah Aminy, “DPR Orde Baru dan MPRS (19 Nopember 1966 s/d 30 September 1971)” dalam Aisyah Aminy, *op. cit.*, hlm. 208.

⁴⁹ Aisyah Aminy, “DPR dan MPR Orde Baru 1971-1999” dalam *ibid.*, hlm. 244.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 270-271.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 282-283.

⁵² *Ibid.*, hlm. 294-295.

⁵³ Data tentang jumlah UU yang dihasilkan oleh DPR RI Orde Baru hasil Pemilihan Umum 1991 dengan masa bakti 1992-1997 belum ditemukan.

11-15 Maret 1974 di Surabaya dengan tema “Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional”); (3) Seminar Hukum Nasional IV (yang diselenggarakan tanggal 26-30 Maret 1979 di Jakarta dengan tema “Pembinaan Hukum Nasional Dalam Tata Negara Yang Berdasarkan Kepada *Rule of Law* Sesuai Dengan Cita-cita Dari Pancasila dan UUD 1945”); (4) Seminar Hukum Nasional V (yang diselenggarakan pada tanggal 7-10 Maret 1990 di Jakarta dengan tema “Penerapan Wawasan Nusantara dan Pembinaan Hukum Di Perairan Indonesia”); (5) Seminar Hukum Nasional VI (yang diselenggarakan tanggal 25-29 Juli 1994 di Jakarta dengan tema “Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua”)), dan satu Seminar Akbar Hukum Nasional (yaitu Seminar Akbar Hukum Nasional Tanggal 18-21 Juli 1995 di Jakarta dengan tema “50 Tahun Pembinaan Hukum Nasional Sebagai Modal Bagi Pembangunan Hukum Nasional”)).⁵⁴

Pada Era Orde Baru ini Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia ditinjau dengan Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI. Oleh Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 tersebut, Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan. Selanjutnya menurut Pasal 1 Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan Yang Termaktub Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973, yang termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 perlu disempurnakan.

⁵⁴ Lihat: Tundjung Herning Sitabuana, *op. cit.*, hlm. 341.

Selain itu pada Era Orde Baru terbit **Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan**, di mana antara lain dinyatakan bahwa **Sumber Hukum Dasar Nasional** adalah **Pancasila** (sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD NI 1945) dan **Batang Tubuh UUD NI 1945**, dan jenis peraturan perundang-undangan RI adalah **UUD NI 1945, Ketetapan MPR, UU, Perppu, PP, Keppres, dan Peraturan Daerah/Perda (meliputi Perda Propinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa)**. Mengenai tata cara pembuatan UU, PP, Perppu, dan Perda akan diatur lebih lanjut dengan UU. Selain itu, kepada MPR diberi kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD NI 1945 dan Ketetapan MPR, dan kepada Mahkamah Agung/MA diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU.

Sebelum tahun 2000, untuk mengatur pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembentukan hukum berlaku **Inpres No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, dan Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden**.

Ketika Mochtar Kusumaatmadja menjadi Menteri Kehakiman, dengan Keppres No. 45 Tahun 1974 LPHN berubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dan diberi tugas menyelenggarakan usaha-usaha

meningkatkan dan menyempurnakan Pembinaan Hukum Nasional melalui antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi dan unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.⁵⁵

Meskipun ada perkembangan yang menggembirakan pada Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional sebagaimana diuraikan di atas (yaitu dalam sejumlah GBHN pada Era Orde Baru), sudah ada BPHN (yang diberi tugas menyelenggarakan usaha-usaha peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan Hukum Nasional, yang juga telah menyelenggarakan lima kali Seminar Hukum Nasional sebagai upaya untuk memberikan rekomendasi pada Pemerintah berkaitan dengan Pembangunan Hukum Nasional dan Pembinaan Hukum Nasional yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru), dilakukan penyempurnaan pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 (melalui Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978), terbit Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 (yang menyatakan bahwa Pancasila dan UUD NI 1945 adalah Sumber Hukum Dasar Nasional, dan menentukan jenis peraturan perundang-undangan RI), ada berbagai peraturan yang mengatur pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembentukan hukum (yaitu Inpres No. 15 Tahun 1970, Keppres No. 188 Tahun 1998, dan Keppres No. 44 Tahun 1999) namun dalam realitanya Pembangunan Hukum Nasional belum mencapai hasil yang menggembirakan. Meskipun keberhasilan Pembangunan Hukum Nasional tidak dapat diukur hanya dengan melihat kuantitas produk hukum yang dihasilkan tetapi memang pada Era

⁵⁵ Lihat: K. Wantjik Saleh, 1980, *Seminar Hukum Nasional 1963-1979*, Cetakan 1, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 1-2; dan "Sejarah BPHN dan Perannya dalam Penyusunan Prolegnas", <http://www.bphn.go.id>, diakses pada Tanggal 8 Januari 2010 Pukul 08.25 sebagaimana dikutip Tundjung Herning Sitabuana, *ibid.*, hlm. 326.

Orde Baru kuantitas produk hukum yang dihasilkan tidak begitu banyak karena ada sejumlah UU yang berlaku lama atau hampir sepanjang masa pemerintahan Orde Baru. Di samping itu dalam pelaksanaan atau implementasi, dan penegakannya sering mendapat intervensi dari Presiden selaku Pemegang Kekuasaan Eksekutif. Sebagai contoh seringkali terjadi suatu masalah hukum yang timbul diambil alih oleh Presiden dan kalau sudah begitu maka tidak akan diproses menurut hukum yang berlaku, atau ada sejumlah perkara/kasus di”*deponeer*” oleh Kejaksaan.

Sebagaimana diketahui bahwa ketika terjadi peralihan kekuasaan, Pemerintah Orde Baru mewarisi perekonomian yang rusak parah oleh karena itu langkah pertama yang dilakukan adalah melakukan pembangunan ekonomi dengan strategi “Trilogi Pembangunan” yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, pemerataan hasil-hasil pembangunan, dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.⁵⁶ Pelaksanaan dan kelangsungan pembangunan ekonomi yang menurut Ali Murtopo mensyaratkan adanya stabilitas politik dan keamanan,⁵⁷ dan menurut Juwono Sudarsono mensyaratkan integrasi nasional,⁵⁸ telah mengubah format politik Orde Baru yang pada tiga tahun pertama pemerintahannya bersifat demokratis menjadi otoriter di mana keputusan politik nasional sangat bertumpu pada kehendak-kehendak politik Presiden Soeharto. Dengan demikian telah terjadi penguatan

⁵⁶ Priyo Budi Santosa, 1995, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif Kultural dan Struktural)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 127 sebagaimana dikutip Arief Hidayat, *op. cit.*, hlm. 106-107.

⁵⁷ Ali Murtopo, 1972, *Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun*, CSIS, Jakarta, hlm. 26-28 sebagaimana dikutip Arief Hidayat, *ibid.*, hlm. 107.

⁵⁸ Juwono Sudarsono, “Integrasi, Demokrasi, dan Pembangunan Politik”, *Harian Kompas*, 2 Desember 1987, hlm. IV sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD., “Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia”, Disertasi Universitas Gajah Mada, 1993, hlm. 372, dan dikutip lebih lanjut oleh Arief Hidayat, *loc. cit.*

pada lembaga eksekutif. Hukum tidak lagi menjadi acuan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud MD. yang menyatakan bahwa antara demokrasi dan hukum ada kaitan yang sangat erat oleh karena itu kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas hukumnya, dan bahwa hukum adalah produk politik oleh karena itu keberadaan hukum dan kinerjanya akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya serta Sistem Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik dan otoritarian, selanjutnya Moh. Mahfud MD. menyatakan bahwa konfigurasi politik Orde Baru yang otoriter tersebut telah melahirkan hukum-hukum publik yang berkarakter ortodoks (konservatif) dan elitis yang ditandai oleh.⁵⁹

1. Proses pembuatannya sangat sentralistik (didominasi oleh negara) dan menekan partisipasi masyarakat;
2. Materinya bersifat “positivis instrumentalistik” karena lebih mencerminkan kehendak dan program-program negara, dan sebagai konsekuensinya MPR dan DPR lebih berperan sebagai alat justifikasi bagi kehendak lembaga eksekutif. Hukum tidak diletakkan dalam posisi sentral dan dijadikan pengarah tetapi dijadikan sebagai instrumen (alat) pendukung yang berfungsi sebagai pengejar dan pemelihara tujuan pembangunan yang telah digariskan;
3. Muatannya bersifat “interpretatif” karena membuka peluang yang luas bagi pemerintah untuk membuat interpretasi secara sepihak berdasarkan

⁵⁹ Moh. Mahfud MD., “Pendahuluan”, “Politik Hukum Nasional: Sketsa *Das Sollen* dan Persoalannya”, “Demokrasi dan Hukum di Indonesia”, dan “Reformasi Politik Dalam Rangka Reformasi Hukum” dalam Moh. Mahfud MD., 1990, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. xii-xiii, 40, 47, 53, dan 291-296.

atribusi atau delegasi kewenangan untuk membuat berbagai peraturan pelaksanaan;

4. Lebih mengutamakan “kebijakan pragmatis” di atas hukum yang berlaku, yang sengaja dilakukan dalam rangka mengejar target pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan.

Pada Era Orde Baru ini lembaga penting sebagai kontrol atas produk peraturan perundang-undangan yaitu *judicial review* diakomodasi dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung di mana ditentukan bahwa Mahkamah Agung mempunyai hak untuk menguji dan menyatakan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang. Untuk *judicial review* produk hukum berupa undang-undang (yang sebagai akibat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NI 1945 dalam pembuatannya melibatkan Presiden (yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan eksekutif) yang lebih bertindak sebagai legislator, dan DPR (yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan legislatif) sebagai co-legislator) belum ada pengaturannya.

3. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Berlakunya UUD NRI Tahun 1945 (1999-saat ini) atau Era Reformasi

a. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie (21 Mei 1998-20 Oktober 1999)

Sebagaimana diketahui bahwa krisis moneter yang menimpa NKRI sejak pertengahan tahun 1997 yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensional telah menyebabkan munculnya gelombang protes dari masyarakat yang tidak bisa lagi menerima berbagai kebijakan

Pemerintah Orde Baru. Sebagai akibatnya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden dan menyerahkan kekuasaannya kepada Wakil Presiden BJ Habibie. Padahal baru sekitar dua setengah bulan sebelumnya Sidang Umum MPR hasil Pemilihan Umum tahun 1997 menerima dengan baik pertanggungjawaban Presiden Soeharto selaku Mandataris MPR dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1998 Tertanggal 9 Maret 1998, dan selanjutnya mengangkat kembali Soeharto sebagai Presiden dengan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1998 Tertanggal 10 Maret 1998.

Pada tahun 1998 itu juga MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa yang menghasilkan beberapa ketetapan antara lain:

1. Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian GBHN 1998 tersebut merupakan GBHN terakhir dari Pemerintah Orde Baru;
2. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Tujuan Kebijakan Penanggulangan Krisis di Bidang Hukum adalah agar hukum tetap tegak dan terlaksana dalam rangka mewujudkan ketertiban, dan ketenangan masyarakat. Untuk itu akan dilakukan pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparat penegak hukum, peningkatan dukungan perangkat, sarana, dan prasarana, serta pemantapan penghormatan dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia. Untuk mendukung kebijakan tersebut akan dilakukan

Reformasi di Bidang Hukum berupa pemisahan fungsi eksekutif dan yudikatif secara tegas, **mewujudkan Sistem Hukum Nasional melalui Program Legislasi Nasional** secara terpadu, **menegakkan supremasi hukum**, serta membentuk sikap dan perilaku yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum yang berlaku dari para penyelenggara negara dan seluruh warga negara; dan

3. Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum, di mana antara lain ditetapkan bahwa Pemilihan Umum akan dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999.

Berkaitan dengan munculnya tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan maka pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie **mulai dilakukan amandemen UUD NI 1945** karena UUD NI 1945 dianggap mengandung beberapa kelemahan yang membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis.⁶⁰ Amandemen UUD NI 1945 berlangsung dalam empat tahapan yang berkesinambungan sejak Sidang Umum MPR Tahun 1999 – Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.

Hasil Amandemen (Tahapan Pertama-Tahapan Keempat) UUD NI 1945 antara lain adalah:

1. ditegaskannya prinsip bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang semula terdapat pada Penjelasan

⁶⁰ Lebih lengkap lihat: Moh. Mahfud MD., "Dimensi Akademis dan Politis tentang Amandemen UUD 1945", Pengantar pada Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2000, *Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. xi-xii; dan Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Umum UUD NI 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Romawi I dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;

2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
3. Adanya pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945);
4. Adanya sejumlah lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi/MK (Pasal 24 ayat 2 dan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945), Dewan Perwakilan Daerah/DPD (Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945), dan Komisi Yudisial/KY (Pasal 24A ayat 3 dan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945).

Berkaitan dengan Pembangunan Hukum Nasional telah terjadi perubahan yang sangat signifikan mengenai lembaga pembentuk undang-undang sehubungan dengan:

1. Dikembalikannya kedudukan sebagai legislator kepada DPR sehubungan dengan diubahnya frasa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang” (yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NI 1945) menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” (dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945); dan diubahnya frasa “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” (yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NI 1945) menjadi “Dewan Perwakilan

Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” (dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);

2. Ditambahkannya lembaga DPD sebagai legislator (selain DPR dan Presiden) yang berwenang mengusulkan RUU bidang tertentu. Dengan Putusan MK No. 92/PUU/2012, DPD diberi kedudukan yang setara atau sejajar dengan DPR dan Presiden karena:
 - a. DPD terlibat dalam penyusunan PROLEGNAS; dan
 - b. DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas RUU tertentu (RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan antara pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain) di semua tahapan pembahasan sebelum disahkan oleh DPR untuk dimintakan persetujuan Presiden (atau tidak ikut memberikan persetujuan bersama-sama DPR dalam sidang paripurna untuk dimintakan pengesahan Presiden); sehingga dalam pelaksanaan fungsi legislasi akan menghadirkan “praktik tripartit” karena melibatkan DPR, DPD, dan Presiden;
3. Diberikannya kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD atau *constitutional review* kepada lembaga baru MK (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945) dalam rangka.

Sementara itu meskipun berlangsung sangat singkat karena hanya berjalan sekitar 17 bulan (21 Mei 1998-20 Oktober 1999) serta belum bisa memperbaiki kerusakan sistemik yang bersifat

multidimensional warisan Pemerintah Orde Baru, Pemerintahan BJ Habibie di Era Reformasi menghasilkan 67 UU, 3 PP, 263 Keppres, dan 31 Inpres.⁶¹ Selain itu Presiden BJ Habibie juga menggulirkan **Kebijakan Anti Diskriminasi** yang diwujudkan dengan menerbitkan Inpres No. 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non-Pribumi Dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan; dan Inpres No. 4 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia; serta meratifikasi *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965* (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) melalui UU No. 29 Tahun 1999.

Pada masa jabatan Presiden BJ Habibie, pada tanggal 12-15 Maret 1999 BPHN menyelenggarakan Seminar Hukum Nasional VII dengan tema “Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani” di Jakarta.

b. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Pemerintahan Presiden KH Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999-23 Juli 2001)

Pada tanggal 14-21 Oktober 1999 diselenggarakan Sidang Umum MPR hasil Pemilihan Umum 7 Juni 1999. Pidato Pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie yang disampaikan dalam Rapat Paripurna ke 8

⁶¹ Lihat: Muladi, “Reformasi Hukum dan Proses Demokratisasi di Indonesia” dalam Muladi (Editor: Taftazani), 2002, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, hlm. 31.

(tanggal 14 Oktober 1999) dan jawaban Presiden BJ Habibie atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi terhadap Pidato Pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie yang disampaikan pada Rapat Paripurna ke 11 (tanggal 17 Oktober 1999) SU MPR Tahun 1999 tersebut ditolak oleh MPR dalam pemungutan suara yang dilakukan pada Hari Selasa tanggal 19 Oktober 1999 oleh karena itu pada Hari Rabu tanggal 20 Oktober 1999 Presiden BJ Habibie menyatakan pengunduran diri sebagai calon Presiden RI.

Selain melakukan pemilihan Presiden RI di mana yang terpilih adalah KH Abdurrahman Wahid yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1999, Sidang Umum MPR Tahun 1999 juga menghasilkan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang **Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.**

Dalam GBHN 1999-2004 tersebut, **pembangunan hukum ditempatkan pada urutan pertama dan berdiri sendiri** (karena tidak menjadi bagian dari pembangunan bidang politik sebagaimana terjadi pada GBHN era Orde Baru). Hal ini menunjukkan adanya pengakuan bahwa hukum mempunyai kedudukan yang penting dalam Pembangunan Nasional yang sedang dilaksanakan.

Arah Kebijakan Pembangunan Hukum dalam GBHN 1999-2004 antara lain adalah mengembangkan budaya hukum untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum, menata Sistem Hukum Nasional secara menyeluruh dan terpadu (dengan mengakui dan menghormati Hukum Agama dan Hukum Adat serta memperbaharui produk hukum warisan

kolonial dan Hukum Nasional yang diskriminatif) melalui Program Legislasi Nasional, dan menegakkan hukum secara konsisten.

Untuk melaksanakan GBHN 1999-2004 terbit **UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004**, yang memuat rincian program yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah dan penyelenggara negara yang lain, yang menjadi **pedoman** dalam melaksanakan **Pembangunan Nasional** pada masa **Pemerintahan Presiden KH Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati Soekarnoputri**.

Dari Lima Prioritas Pembangunan Nasional yang dirumuskan dalam PROPENAS 2000-2004 tersebut, **“Mewujudkan Supremasi Hukum”** ditetapkan sebagai **Prioritas Kedua** dalam **Pembangunan Nasional**, dan akan diwujudkan melalui pembangunan di bidang hukum. Adapun Arah Kebijakan Pembangunan di Bidang Hukum adalah “menata Sistem Hukum Nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati Hukum Agama dan Hukum Adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan Hukum Nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi, ... meratifikasi konvensi internasional ... terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia ... mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional ... ”.

Pada Era Reformasi di bawah pimpinan Presiden KH Abdurrahman Wahid ini, DPR (1999-2004) hasil Pemilihan Umum 1999 -

yang setelah Amandemen UUD NI 1945 memegang kekuasaan membentuk UU – menghasilkan 52 UU (bidang Politik dan Keamanan: 31 UU, bidang Ekonomi dan Keuangan: 13 UU, bidang Industri dan Pembangunan: 5 UU, serta bidang Kesejahteraan Rakyat: 2 UU). Yang paling banyak adalah UU Pemekaran Wilayah Kota dan Kabupaten yaitu berjumlah 27 UU.⁶²

Meskipun hanya berkuasa dalam waktu singkat (yaitu selama 21 bulan), Presiden KH Abdurrahman Wahid menunjukkan empatinya yang mendalam pada diskriminasi yang selama ini dialami Etnis Cina di Indonesia dengan menerbitkan Keppres No. 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina, yang menunjukkan kebijakan anti diskriminasi dari pemerintahan Presiden KH Abdurrahman Wahid.

c. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnopoetri (23 Juli 2001-20 Oktober 2004)

Selama menjabat, Presiden KH Abdurrahman Wahid sering terlibat konflik dengan DPR dan mencapai puncak ketika terbit Maklumat Presiden RI pada Senin dini hari tanggal 23 Juli 2001 yang isinya antara lain membekukan MPR dan DPR. Sebagai akibatnya Presiden KH Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatan sebagai Presiden RI dalam Sidang Istimewa MPR yang diselenggarakan pada tanggal 21-23 Juli 2001.

⁶² Aisyah Aminy, "DPR dan MPR Era Reformasi 1999-2004" dalam Aisyah Aminy, *op. cit.*, hlm. 365-366.

Untuk menggantikan KH Abdurrahman Wahid, Wakil Presiden Megawati Soekarnopoetri ditetapkan sebagai Presiden RI dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnopoetri Sebagai Presiden Republik Indonesia.

Hal-hal yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Megawati adalah:

1. Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 17 Agustus 2003 dengan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (yang kemudian diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi), dan diberi tugas antara lain untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Pengesahan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada tanggal 22 Juni 2004. Hal tersebut dilakukan untuk memenuhi ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan;
3. Pengesahan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal tersebut dilakukan mengingat pasca Amandemen Ketiga UUD NI 1945, MPR kehilangan kewenangan untuk menetapkan GBHN, dan Presiden/Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dalam UU (yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi Presiden dalam melaksanakan Pembangunan

Nasional) tersebut dinyatakan bahwa perencanaan Pembangunan Nasional menghasilkan: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RPJPN yang merupakan dokumen perencanaan untuk 20 tahun ditetapkan dengan UU sedangkan RPJMN yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun dan RPTN/RKP yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 1 tahun ditetapkan dengan Perpres.

Menurut UU No. 10 Tahun 2004, jenis peraturan perundang-undangan meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU/Perppu, PP, Perpres, dan Perda (yang meliputi Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa), dan dalam penyiapan RUU dan Raperda masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dengan memberikan masukan baik secara tertulis maupun secara lisan. Selain itu agar dapat dilakukan secara terencana maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) di mana ditetapkan skala prioritas untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. PROLEGNAS disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu oleh DPR dan Pemerintah.

Untuk melaksanakan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 terbit PP No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, dan Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden.

Terkait dengan PROLEGNAS, DPR menerbitkan Keputusan DPR RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, di mana 284 RUU (yang dimuat dalam Tabel 1 tentang Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional 2005-2009) dan ditetapkan 55 RUU (yang tercantum dalam Tabel 2) masuk dalam prioritas jangka pendek sedangkan sisanya sebanyak 229 RUU (yang tercantum dalam Tabel 3) ditetapkan untuk tahun 2006-2009. Untuk menindaklanjuti Keputusan DPR tersebut setiap tahun DPR menerbitkan Keputusan DPR yang mengatur PROLEGNAS RUU prioritas.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, DPR hasil Pemilihan Umum 1999 dengan masa bakti 1999-2004 menghasilkan 117 UU.⁶³

Selain itu, pada tanggal 31 Maret BPHN menyelenggarakan Seminar Hukum Nasional VIII dengan tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Nasional Berkelanjutan” di Bali.

d. Pembangunan Hukum Nasional pada Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004-sekarang)

Pada pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung yang diselenggarakan pada tahun 2004 (yang untuk pertama kalinya diselenggarakan pasca Amandemen Ketiga UUD NI 1945), Susilo

⁶³ Aisyah Aminy, “DPR dan MPR Era Reformasi 1999-2004” dalam Aisyah Aminy, *ibid.*, hlm. 372.

Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI untuk masa jabatan 2004-2009. Selanjutnya pada Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2009 Susilo Bambang Yudhoyono (yang berpasangan dengan Boediono) terpilih sebagai Presiden RI untuk kedua kalinya dengan masa jabatan 2009-2014. Untuk melaksanakan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (yang terbit pada masa pemerintahan Presiden Megawati) terbit:

- a. Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJMN Tahun 2004-2009;
- b. Perpres No. 39 Tahun 2005 tentang RKP Tahun 2006;
- c. Perpres No. 19 Tahun 2006 tentang RKP Tahun 2007;
- d. UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025;
- e. Perpres No. 18 Tahun 2007 tentang RKP Tahun 2008;
- f. Perpres No. 38 Tahun 2008 tentang RKP Tahun 2009;
- g. Perpres No. 21 Tahun 2009 tentang RKP Tahun 2010;
- h. Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014;
- i. Perpres No. 21 Tahun 2010 tentang RKP Tahun 2011;
- j. Perpres No. 29 Tahun 2011 tentang RKP Tahun 2012;
- k. Perpres No. 54 Tahun 2012 tentang RKP Tahun 2013; dan
- l. Perpres No. 39 Tahun 2013 tentang RKP Tahun 2014.

Menurut **UU No. 17 Tahun 2007, Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional** adalah terwujudnya **Sistem Hukum Nasional** yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang mencakup:

- a. **pembangunan materi hukum** (dengan meninjau dan menata kembali peraturan perundang-undangan serta pembaruan produk hukum);
- b. **pembangunan struktur hukum** yang meliputi aparat hukum serta sarana dan prasarana hukum (dengan pembenahan struktur hukum);
- c. **pembangunan budaya hukum** (dengan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat); dan
- d. **pengakuan pada adanya pluralisme hukum** (melalui penghormatan pada Hukum Adat).

Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional tersebut diikuti dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai Perpres yang mengatur RPJMN, dan RKP tersebut di atas. Dengan demikian Pembangunan Nasional dan Pembangunan Hukum Nasional dapat tetap berjalan dengan terarah meskipun tidak ada lagi GBHN.

Dari 284 RUU yang ditargetkan, DPR hasil Pemilihan Umum 2004 dengan masa bakti 2004-2009 hanya mencapai target 57,61% target legislasi.⁶⁴

Pada masa jabatan pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini, BPHN menyelenggarakan Konvensi Hukum Nasional tentang “UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Indonesia” pada tanggal 15-16 Maret 2008 di Jakarta.

Pada masa jabatan kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (yang bersama Boediono terpilih sebagai Presiden/Wakil Presiden RI untuk masa jabatan 2009-2014) terbit **UU No. 12 Tahun 2011 tentang**

⁶⁴ Desmond J. Mahendra, “Legislasi DPR Yang Jeblok” dalam Desmond J. Mahendra, 2013, *DPR Offside: Otokritik Parlemen Indonesia*, RMBOOKS, Jakarta, hlm. 232.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mencabut UU No. 10 Tahun 2004. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini muncul beberapa ketentuan baru seperti:

- a. Dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1)) sehingga jenis peraturan perundang-undangan adalah UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Dimuatnya ketentuan yang memungkinkan untuk dilakukannya *constitutional review* oleh MK (dalam hal suatu UU diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945), dan *judicial review* (dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah UU diduga bertentangan dengan UU)(Pasal 9);
- c. Keharusan adanya Naskah Akademik (Pasal 19 ayat (3), Pasal 33 ayat (3), Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63));
- d. Keharusan untuk mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 98 ayat (1)) serta Peneliti dan Tenaga Ahli dalam tahapan Pembentukan UU, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 99).

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang PROLEGNAS, DPR menerbitkan Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, di mana untuk PROLEGNAS 2010-2014 ditetapkan sebanyak 247 RUU dan 5 RUU Kumulatif Terbuka.

Dalam kenyataannya DPR (2009-2014) tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan sebagaimana diuraikan di atas. Di tahun 2010 DPR hanya menyelesaikan 16 UU dari 70 RUU target legislasi 2010 (23%), di tahun 2011 DPR hanya menyelesaikan 24 UU dari 93 RUU target legislasi 2011 (26%), di tahun 2012 DPR hanya menyelesaikan 30 UU dari 69 RUU target legislasi 2012 (20,7%),⁶⁵ dan di tahun 2013 selama satu semester (sejak bulan Januari 2013 hingga tanggal 12 Juli 2013) DPR hanya menyelesaikan 7 UU dari dari 70 RUU target legislasi 2013 (10%).⁶⁶

Selain itu di Era Reformasi terjadi berbagai hal yang menunjukkan bahwa hukum tidak lagi dipercaya sebagai jalan untuk mencari kebenaran dan keadilan:

a. Dari sisi Pembentukan Hukum

Menurut Moh. Mahfud MD., dalam pembentukan hukum atau legislasi terdeteksi beberapa masalah yaitu: 1) Kualitas UU sebagai produk legislasi belum memadai sehingga kurang memberikan manfaat langsung bagi kesejahteraan rakyat; 2) Target penyelesaian RUU yang ditetapkan dalam PROLEGNAS sering tidak terpenuhi; 3) Proses pembahasan RUU kurang transparan sehingga sulit diakses publik; dan 4) Lemahnya koordinasi di antara Alat Kelengkapan DPR dalam penyusunan dan pembahasan RUU.⁶⁷

b. Dari sisi Pelaksanaan/Implementasi dan Penegakan Hukum

⁶⁵ *Loc. cit.*

⁶⁶ "Target Legislasi Muluk", *Harian Kompas*: Sabtu, 13 Juli 2013, hlm. 2; dan "Kinerja Parlemen: DPR Akui Fungsi Legislasi Belum Maksimal", *Harian Suara Karya*: Rabu, 24 Juli 2013, hlm. 4.

⁶⁷ "Uji Materi: Pembentuk UU Harus Taat Konstitusi", *Harian Kompas*: Rabu, 16 November 2011, hlm. 2; "Target Legislasi DPR Tak Tercapai", *Koran Tempo*: Senin, 6 Mei 2013, hlm. A7; dan "Banyak RUU Mangkrak di DPR", *Koran Sindo*: Senin, 20 Mei 2013, hlm. 3.

- 1) Terjadinya perilaku diskriminatif dalam penegakan hukum karena hukum hanya tajam ke bawah tetapi tumpul ke atas (seperti Kasus Tiga Biji Kakao di Banyumas yang menimpa Nenek Minah, Kasus Sisa Panen Kapuk Randu di Batang yang menimpa Manisih, dan Kasus Semangka di Kediri yang menimpa Basar dan Cholil);⁶⁸
- 2) Adanya ancaman berlakunya hukum rimba sehubungan dengan terjadinya sejumlah kasus main hakim sendiri karena ada ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum dan penegak hukum, ketidakpercayaan antar aparat penegak hukum, dan ketidakpercayaan aparat penegak hukum terhadap hukum sehingga memilih jalan sendiri untuk menyelesaikan konflik yang dialami (seperti Kasus Penyerbuan Lapas Cebongan Yogyakarta yang diikuti dengan penembakan terhadap beberapa orang tahanan, Kasus Pengeroyokan Kapolsek Dolok di Sumatra Utara, Kasus Pembakaran Gedung Pemerintahan di Palopo Sulawesi Selatan, dan Kasus Penyerbuan Kompleks Markas Kepolisian Resor Ogan Komering Ulu oleh sejumlah oknum TNI AD Armed 76/15 Martapura);⁶⁹

⁶⁸ “Paradoks Hukum dan Keadilan”, *Harian Media Indonesia*: Rabu, 3 April 2013, hlm. 6; dan “Haris Azhar Koordinator KONTRAS: Penegakan Hukum Diskriminatif”, *Harian Republika*: Senin, 8 April 2013, hlm. 10.

⁶⁹ “Lenyapnya Monopoli Kekerasan Negara”, *Koran Sindo*: Senin, 1 April 2013, hlm. 8; “Rakyat Tak Percaya Hukum”, *Koran Sindo*: Senin, 8 April 2013, hlm. 1 dan 15; “Menemukan Kembali Hukum”, *Harian Kompas*: Senin, 8 April 2013, hlm. 4; dan “Penegak Hukum Juga Tidak Percayai Hukum”, *Harian Media Indonesia*: Senin, 29 April 2013, hlm. 3.

- 3) Maraknya pemerasan, pungutan liar, setoran, suap menyuap, jual beli kasus, dan jual beli besaran tuntutan dalam penegakan hukum;⁷⁰
- 4) Meningkatnya kriminalitas (seperti perampokan, pencurian, dan perampokan disertai dengan pemerkosaan, dan pemerkosaan yang terjadi di jalan atau di dalam kendaraan umum);⁷¹
- 5) Maraknya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum yang menggambarkan buruknya integritas para penegak hukum (seperti Kasus Susno Duadji yang melakukan perlawanan terhadap eksekusi Putusan MA, Kasus Irjenpol Djoko Susilo yang diduga melakukan korupsi dan pencucian uang dalam pengadaan simulator kemudi senilai Rp. 196,8 miliar, Kasus suap dalam perkara BLBI yang melibatkan Jaksa Urip Gunawan, Kasus Wakil Ketua PN Bandung Setyabudi Tejocahyono yang diduga menerima suap dalam perkara korupsi Dana Bantuan Sosial Pemerintah Kota Bandung, Kasus Hakim *ad hoc* Pengadilan Tipikor Semarang (Kartini Y. Marpaung, Asmadinata dan Pragsono) dan Hakim *ad hoc* Pengadilan Tipikor Pontianak (Heri Kisbandono) dalam kasus suap penanganan perkara Ketua DPRD Kabupaten Grobogan (non-aktif) M Yaeni yang didakwa

⁷⁰ “Kinerja Hukum Tidak Memuaskan Masyarakat”, Harian Media Indonesia: Senin, 8 April 2013, hlm. 5; dan “Praktik Hakim Nakal Masih Marak”, Koran Sindo: Selasa, 9 April 2013, hlm. 14.

⁷¹ “Rasa Aman Masyarakat Berkurang Akibat Aksi Perampokan di Jalan Raya Semakin Marak”, Koran Sindo: Senin, 8 April 2013, hlm. 13.

melakukan penyelewengan dalam pembelian mobil Sekretariat DPRD Kabupaten Grobogan;⁷²

- 6) Sering terjadi Putusan Mahkamah Agung kurang lengkap yaitu tidak mencantumkan perintah penahanan atau perintah tetap ditahan atau dilepaskan (seperti Putusan Kasasi atas Susno Duadji yang tidak mencantumkan perintah penahanan sehingga yang bersangkutan menyatakan bahwa dirinya tidak dapat dieksekusi)⁷³ atau salah ketik dalam Putusan Mahkamah Agung (seperti Putusan Kasasi yang menghukum Yayasan Supersemar tetapi tidak dapat dieksekusi karena terjadi kesalahan dalam pengetikan jumlah gugatan dalam amar putusan dan hasil akhir berupa denda).⁷⁴

Dari uraian hasil penelitian tersebut di atas dapat diketahui bahwa meskipun sejak Era Orde Baru telah ditetapkan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional namun Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional tersebut lebih dititikberatkan pada pembangunan bidang substansi hukum dan struktur hukum termasuk sarana dan prasarana, tetapi kurang memperhatikan pembangunan kultur (budaya) hukum. Selain itu dalam pembangunan substansi hukum kurang mengindahkan keinginan politik hukum yang terkandung di dalam Pancasila (sebagai Politik Hukum Ideal) dan UUD N 1945 atau UUD NRI Tahun 1945 (sebagai Politik Hukum Dasar) sehingga

⁷² “Publik Nilai Integritas Aparat Hukum Buruk”, *Harian Indopos*: Senin, 8 April 2013, hlm. 1; dan “Dua Hakim Kembali Jadi Tersangka”, *Harian Republika*: Selasa, 23 Juli 2013, hlm. 3.

⁷³ “Kejaksaan Terus Kejar Susno”, *Harian Media Indonesia*: Senin, 29 April 2013, hlm. 2; dan “Eksekusi Putusan MA: Menafsir ‘Tidak Ada Perintah Penahanan’”, *Harian Kompas*: Senin, 6 Mei 2013.

⁷⁴ “Keteledoran Hakim Sudah Kronis”, *Indopos*: Rabu, 24 Juli 2013, hlm. 3; “Kesalahan Ketik Hanya Alibi MA”, *Koran Sindo*: Rabu, 24 Juli 2013, hlm. 9; dan “Komisi Yudisial Curiga Vonis Supersemar”, *Koran Tempo*: Rabu, 24 Juli 2013, hlm. A3.

Sistem Hukum Nasional tidak konsisten, koheren dan berkorespondensi dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

B. Kendala-kendala Yang Menjadi Penyebab Belum Terwujudnya Sistem Hukum Nasional

Dari hasil penelitian di muka dapat diketahui bahwa pada era sebelum Era Orde Baru (yang meliputi Masa Awal Kemerdekaan, Masa Berlakunya UUDS 1950, dan Era Orde Lama), Era Orde Baru, dan Era Reformasi telah dilakukan pembangunan materi hukum (yang menghasilkan sejumlah UU dan peraturan perundang-undangan lain), dan pembangunan struktur hukum (melalui penyediaan dan peningkatan fasilitas berupa sarana prasarana fisik seperti SDM yang berpendidikan dan terampil, fasilitas perkantoran dan peralatan yang memadai, pembiayaan atau keuangan yang cukup dan sebagainya,⁷⁵ dan non-fisik berupa sejumlah UU dan peraturan perundang-undangan lain yang dibutuhkan dalam pembuatan hukum, pelaksanaan atau penerapan hukum, dan penegakan hukum.

Mengenai budaya hukum terlihat adanya kecenderungan yang memprihatinkan berupa lemahnya budaya hukum para pembentuk hukum, pelaksana atau penerap hukum, penegak hukum, dan masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh banyaknya pelanggaran hukum dan tindak pidana yang dilakukan oleh para pembentuk hukum, pelaksana atau penerap hukum, dan penegak hukum (berupa dipraktikkannya politik transaksional dalam pembuatan hukum yang menyebabkan maraknya permohonan *constitutional review* kepada MK, serta dilakukannya sejumlah tindak pidana seperti korupsi, penyuapan, penggelapan

⁷⁵ Lihat: Soerjono Soekanto, "Faktor Sarana atau Fasilitas" dalam Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 37.

pajak, jual beli kasus, jual beli tuntutan dan sebagainya) yang menyebabkan timbulnya ketidakpercayaan masyarakat (termasuk pembuat hukum, pelaksana atau penerap hukum dan penegak hukum) terhadap hukum, yang pada gilirannya menyebabkan terjadinya kasus main hakim sendiri baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun para pembuat hukum, pelaksana atau penerap hukum, dan penegak hukum. Selain itu kesadaran hukum masyarakat yang rendah (yang berakibat pada rendahnya kepatuhan hukum yang antara lain ditandai dengan maraknya kriminalitas) telah menyebabkan penegakan hukum (*law enforcement*) lebih banyak terjadi secara paksa dan bukan dilandasi oleh ketaatan secara sukarela karena adanya kesadaran hukum.

Dibandingkan dengan pembangunan materi hukum dan struktur hukum yang hasilnya dapat segera dilihat maka tidak demikian halnya dengan pembangunan budaya hukum. Realitas yang memprihatinkan sebagaimana diutarakan di atas menunjukkan bahwa pembangunan budaya hukum (yang diyakini sebagai nilai-nilai atau konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianut dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari,⁷⁶ sikap, kepercayaan dan harapan manusia terhadap hukum dan sistem hukum)⁷⁷ tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat melainkan membutuhkan waktu yang lama serta usaha yang terus menerus dan berkesinambungan.

Sebagaimana diketahui bahwa rencana pembangunan budaya hukum baru mulai ada pada GBHN 1998. Selain itu, berdasarkan GBHN 1998, GBHN 1999-2004, UU No. 25 Tahun 2000 dan UU No. 17 Tahun 2007 budaya hukum yang

⁷⁶ Soerjono Soekanto, "Faktor Kebudayaan", dalam Soerjono Soekanto, *ibid.*, hlm. 59-61.

⁷⁷ Lawrence M. Friedman (*Penyunting: Nurainun Mangunsong*)(*Penterjemah: M. Khozim*), 2009, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Terjemahan dari Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspektif*, Russel Sage Foundation, New York), Cetakan 1, Nusa Media, Bandung, hlm. 12-19.

akan dibangun hanya budaya hukum masyarakat. Budaya hukum penyelenggara negara sama sekali tidak disinggung. Hal tersebut menunjukkan kurangnya kesadaran dari pemerintah mengenai arti penting pembangunan budaya hukum.

Mengingat kecenderungan memprihatinkan yang terjadi dalam masyarakat sebagaimana dikemukakan di atas dapat dikatakan bahwa hal itu merupakan akibat dari tidak diagendakannya Pembangunan Budaya Hukum penyelenggara negara. Berbagai pelanggaran hukum dan tindak pidana yang dilakukan oleh pembentuk hukum, pelaksana atau penerap hukum, dan penegak hukum selain menunjukkan terjadinya krisis keteladanan juga menimbulkan pertanyaan apakah pembangunan budaya hukum sebagaimana diamanatkan oleh GBHN 1998, GBHN 1999-2004, UU No. 25 Tahun 2000, dan UU No. 17 Tahun 2007 sudah benar-benar dilaksanakan? Padahal dalam masyarakat Indonesia yang bersifat paternalistik, dan cenderung beranggapan bahwa hukum identik dengan petugas atau pejabat yang mengakibatkan baik buruk hukum dikaitkan dengan perilaku petugas atau pejabat⁷⁸ maka budaya hukum dapat ditumbuhkan dari keteladanan.

⁷⁸ Soerjono Soekanto, "Faktor Masyarakat", dalam Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 46 dan 54.

BAB V

P E N U T U P

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di muka dapat disimpulkan bahwa Pembangunan Hukum Nasional yang telah dilakukan selama ini belum menghasilkan Sistem Hukum Nasional yang utuh (yang meliputi tiga komponen sekaligus yaitu komponen substansi hukum, struktur hukum termasuk sarana dan prasarana hukum, serta komponen kultur hukum).

Sampai hari ini yang kelihatan menunjukkan hasil adalah Pembangunan Materi Hukum dan Struktur Hukum (termasuk sarana dan prasarana), sedangkan Pembangunan Budaya Hukum belum memberikan hasil sebagaimana diharapkan. Hal tersebut disebabkan oleh kendala berupa kurangnya kesadaran dari Pemerintah akan arti penting Pembangunan Budaya Hukum (karena selain rencana Pembangunan Budaya Hukum baru masuk pada GBHN 1998, juga berdasarkan GBHN 1998, GBHN 1999-2004, UU No. 25 Tahun 2000, dan UU No. 17 Tahun 2007 yang akan dibangun hanya budaya hukum masyarakat), dan ketiadaan keteladanan dari elit kekuasaan baik di lembaga legislatif (pembentuk hukum), eksekutif (pelaksana atau penerap hukum), maupun yudikatif (penegak hukum).

B. Saran

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut di atas disarankan agar Pembangunan Budaya Hukum masyarakat lebih ditingkatkan, dan Pembangunan Budaya Hukum penyelenggara negara (dalam ranah legislatif, eksekutif, dan

yudikatif) dimasukkan sebagai salah satu kebijakan dalam Pembangunan Hukum Nasional, dan pelaksanaannya diprioritaskan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Alkostar, Artidjo dan M. Sholeh Amin (*Penyunting*). *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Edisi 1 Cetak 1. (Jakarta: Rajawali-LBH Yogyakarta, 1986).
- Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum Di Indonesia: Penyebabnya dan Solusinya*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).
- Amini, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1995-2004*. Cetak 1. (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah-PP Wanita Islam, 2004).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- , *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).
- Falaakh, Mohammad Fajrul (*Penyunting*). *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi*. Jilid II. (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2007).
- Friedman, Lawrence M. (*Penyunting*: Nurainun Mangunsong)(*Penterjemah*: M. Khozim). *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Terjemahan dari *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975). Cetak 1. (Bandung: Nusa Media, 2009).
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. (Jakarta: Konpress, 2006).
- Harjono. *Transformasi Demokrasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009).
- Harman, Benny K. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. (Jakarta: ELSAM, 1997).
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).
- , *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2009).
- Hidayat, Arief. *Kebebasan Berserikat di Indonesia: Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006).

- Indrati, Maria Farida. *Peran DPD Dalam Kegiatan Legislasi*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2009).
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).
- Joeniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1990).
- Mahendra, Desmond J. *DPR Offside: Otokritik Parlemen Indonesia*. (Jakarta: RMBOOKS, 2013).
- Muhaimin, Yahya A. *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980* (Terjemahan dari Yahya A. Muhaimin, *Indonesia Economic Policy 1950-1980: The Politics of Client Businessman*)(Penterjemah: Hassan Basari dan Muhadi Sugiono). Cetakan 2. (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997).
- Mustopadidjaja AR dkk. *BAPPENAS Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. (Jakarta: LP3ES, 2012).
- ND, Mukti Fajar, dan Yulianto Ahmad. *Dualisme Penelitian Hukum*. Cetakan 1. (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007).
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006).
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. (Bandung: Alumni, 1996).
- . *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Cetakan 1. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- . *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia Kaitannya Dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- Rasjidi, Lili. "Pembangunan Sistem Hukum Dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional" dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (*Penyunting*). *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum (Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH)*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2008).
- Saleh, Imam Anshori. *Membenahi Hukum, Dari Proklamasi ke Reformasi (Urgensi Prolegnas dalam Pembangunan Hukum Nasional)*. (Jakarta: Konpress, 2009).
- Salman, Otje. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. (Bandung: Alumni, 1989).

Sekretariat Jenderal MPR RI. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003).

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan II. (Jakarta: UI PRESS, 1982).

-----, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: CV Rajawali, 1985).

-----, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Edisi 1 Cetakan 6. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005).

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980).

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Edisi 1 Cetakan 1. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998).

Syamsudin, Azis. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Edisi I Cetakan I. (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

The Bandung Lawyers. Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXI (Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, S.H., LL.M.). (Bandung: Penerbit Angkasa, 1998).

Toer, Pramoedya Ananta, dan Stanley Adi Prasetyo (Penyunting). *Memoar Oei Tjoe Tat Pembantu Presiden Soekarno*. Cetakan 2. (Jakarta: Hasta Mitra, 1995).

Disertasi:

Tundjung Herning Sitabuana. "Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina: Studi Tentang Perkembangan Politik Hukum Di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia". Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

UUD NI 1945 dan UUD NRI Tahun 1945

UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 1999-2004

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia
Sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Kebijakan Reformasi Pembangunan
Bidang Hukum

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara
Tahun 1999-2004

Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2004-2009

Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2010-2014

Artikel:

“Uji Materi: Pembentuk UU Harus Taat Konstitusi”, Harian Kompas: Rabu, 16 November 2011.

“Target Legislasi DPR Tak Tercapai”, Koran Tempo: Senin, 6 Mei 2013.

“Banyak RUU Mangkrak di DPR”, Koran Sindo: Senin, 20 Mei 2013.

“Paradoks Hukum dan Keadilan”, Harian Media Indonesia: Rabu, 3 April 2013.

“Haris Azhar Koordinator KONTRAS: Penegakan Hukum Diskriminatif”, Harian Republika: Senin, 8 April 2013.

“Lenyapnya Monopoli Kekerasan Negara”, Koran Sindo: Senin, 1 April 2013.

“Rakyat Tak Percaya Hukum”, Koran Sindo: Senin, 8 April 2013.

“Menemukan Kembali Hukum”, Harian Kompas: Senin, 8 April 2013.

“Penegak Hukum Juga Tidak Percayai Hukum”, Harian Media Indonesia: Senin, 29 April 2013.

“Kinerja Hukum Tidak Memuaskan Masyarakat”, Harian Media Indonesia: Senin, 8 April 2013.

- “Praktik Hakim Nakal Masih Marak”, Koran Sindo: Selasa, 9 April 2013.
- “Rasa Aman Masyarakat Berkurang Akibat Aksi Perampokan di Jalan Raya Semakin Marak”, Koran Sindo: Senin, 8 April 2013.
- “Publik Nilai Integritas Aparat Hukum Buruk”, Harian Indopos: Senin, 8 April 2013.
- “Dua Hakim Kembali Jadi Tersangka”, Harian Republika: Selasa, 23 Juli 2013.
- “Kejaksaan Terus Kejar Susno”, Harian Media Indonesia: Senin, 29 April 2013.
- “Eksekusi Putusan MA: Menafsir ‘Tidak Ada Perintah Penahanan’”, Harian Kompas: Senin, 6 Mei 2013.
- “Keteledoran Hakim Sudah Kronis”, Indopos: Rabu, 24 Juli 2013.
- “Kesalahan Ketik Hanya Alibi MA”, Koran Sindo: Rabu, 24 Juli 2013.
- “Komisi Yudisial Curiga Vonis Supersemar”, Koran Tempo: Rabu, 24 Juli 2013.

LAMPIRAN

BIODATA PENELITI

1. KETUA TIM PENELITI

1.	Nama Lengkap	:	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
2.	Jabatan Fungsional	:	Lektor Kepala
3.	Jabatan Struktural	:	-
4.	NIS/NIDN	:	06557003801017/0607095801
5.	Tempat dan Tanggal Lahir	:	Semarang, 7 September 1958
6.	Alamat Rumah	:	Komp. Mega Bukit Mas B 16-18 Watugong, Semarang
7.	No. Telepon / HP	:	(024) 7464749 / 08164240717
8.	Alamat E-mail	:	tundjunghidayat@yahoo.com
9.	Mata Kuliah Yang Diampu	:	1. Ilmu Negara 2. Hukum Tata Negara 3. Hukum dan Politik 4. Hukum Konstitusi 5. Teori Perancangan Hukum 6. Hukum Agraria 7. Hukum Agraria Lanjut 8. Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah
10.	Riwayat Pendidikan	:	1. S1 (FH UNDIP) 2. Sp. 1 Notariat (Prodi Notariat UNDIP) 3. S2 (PMIH UNDIP) 4. S3 (PDIH UNDIP)

Pengalaman Penelitian dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Rp)
1.	2009	Penyelesaian Masalah Diskriminasi terhadap Etnis Cina (Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)	Mandiri	Rp 35 Juta
2.	2012	Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Wilayah Provinsi Jawa Tengah)(Ketua)	Kanwil Kemenkum dan HAM Jawa Tengah	Rp 33 Juta

3.	2012	Fungsionalisasi Lembaga Pra Peradilan dalam Perkara Pidana (Anggota)	USM	Rp 2,5 Juta
4.	2012	Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan terhadap Perlindungan Nasabah (Anggota)	USM	Rp 2,5 Juta

Pengalaman Pengabdian kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Rp)
1.	2012	Penyuluhan Hukum UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Kelurahan Kudu, Kecamatan Genuk, Kota Semarang) (15 Januari 2012)	Pribadi	Rp 1 Juta
2.	2012	Penyuluhan Hukum UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Kelurahan Sembungharjo, Kecamatan Genuk, Kota Semarang) (22 Januari 2012)	Pribadi	Rp 1 Juta
3.	2012	Penyuluhan Hukum tentang Otonomi Daerah (Kelurahan Penggaron Lor, Kecamatan Genuk, Kota Semarang) (6 Mei 2012)(Anggota)	USM	Rp 1,5 Juta
4.	2012	Peningkatan Pemahaman tentang Pendaftaran Tanah (Kecamatan Genuk, Kota Semarang) (9 November 2012)(Ketua)	USM	Rp 1,5 Juta
5.	2012	Peningkatan Pemahaman tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah (10 Desember 2012) (Anggota)	USM	Rp 1,5 Juta

Semarang, Agustus 2013

Ketua Tim Peneliti,



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

NIS/NIDN: 06557003801017/0607095801

2. ANGGOTA TIM PENELITIAN (1)

1	Nama Lengkap	:	Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
2	Jabatan Fungsional	:	Lektor/ IIIc
3	Jabatan Struktural	:	-
4	NIS/NIDN	:	06557003801022/0630015701
5	Tempat dan Tanggal Lahir	:	Blora, 30 Januari 1957
6	Alamat Rumah	:	Jl. Hanilo No. 8, Krpyak Indah, Smg.
7	Nomor Telepon/Faks/HP	:	081214141409
8	Alamat e-mail	:	bambangsadono@ymail.com
9	Mata Kuliah yang Diampu	:	1. Hukum Tata Negara Lanjut 2. Hukum Agraria 3. Hukum Agraria Lanjut 4. Hukum Kontrak
10	Riwayat Pendidikan	:	1. S1 Fak. Hukum UNDIP 2. S2 Magister Ilmu Hukum UNDIP 3. S3 Ilmu Hukum UNDIP

Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber	Jml. (Rp)
1.	2011	Implikasi dan Konsekuensi Hukum Pembubaran Perseroan Terbatas dalam Perspektif UU No. 40 Th. 2007 (sbg. anggota)	USM	Rp 2,5 jt
2.	2012	Persepsi Dosen mengenai Perlindungan Hak Cipta atas Buku dan Karya Tulis menurut UU No. 19 Th. 2002 tentang Hak Cipta di Lingkungan Universitas Semarang (sebagai anggota).	USM	Rp 2,5 jt

Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber	Jml.Rp.
1.	2011	Penyuluhan Hukum tentang Kasus-kasus Pertanahan yang Menonjol di Jawa Tengah	Mandiri	-
2.	2012	Penyuluhan Hukum tentang Kepatuhan Badan Publik dalam Implementasi Keterbukaan Informasi Publik	Mandiri	-

3.	2012	Penyuluhan Hukum tentang UU Politik	Mandiri	-
4.	2012	Penyuluhan Hukum tentang Implementasi Hukum Pers dan Hukum Penyiaran dalam Kerangka Mewujudkan Demokrasi Penyiaran yang Sehat di Surakarta.	Mandiri	-
5.	2012	Penyuluhan Hukum tentang Implementasi Hukum Pers dan Hukum Penyiaran dalam Kerangka Mewujudkan Demokrasi Penyiaran yang Sehat di Kudus.	Mandiri	-

Semarang, Agustus 2013

Anggota Tim Peneliti,



Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.

NIS/NIDN: 06557003801022/0630015701

3. ANGGOTA TIM PENELITIAN (2)

1.	Nama Lengkap	:	Amri Panahatan Sihotang, S.S., S.H., M.Hum.
2.	Jabatan Fungsional	:	Lektor Kepala / IVA
3.	Jabatan Struktural	:	Sekretaris Program S1
4.	NIS/NIDN	:	06557003801025/0620046901
5.	Tempat dan Tanggal Lahir	:	Tapanuli Utara, 20 April 1969
6.	Alamat Rumah	:	Perumahan Sambiroto Baru No. 133, Semarang
7.	No. Telepon / HP	:	(024) 76740351
8.	Alamat E-mail	:	amripanahatan@yahoo.co.id
9.	Mata Kuliah Yang Diampu	:	1. ISBD 2. Filsafat Hukum 3. Etika Profesi Hukum

Pengalaman Penelitian dalam 5 Tahun Terakhir

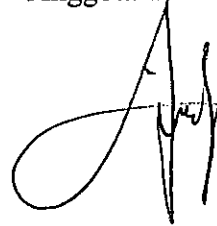
No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Rp)
1.	2008	Faktor-faktor yang Menyebabkan Munculnya Anak Jalanan dan Perlindungan Hukumnya (Studi Kasus di Kota Semarang)	USM	Rp 2,5 Juta
2.	2009	Standar Fasilitas Pelayanan Perusahaan jasa Transportasi Bus Pariwisata kepada Konsumen	USM	Rp 2,5 Juta
3.	2010	Tinjauan Yuridis tentang Pelaksanaan Perjanjian Kredit Kendaraan Bermotor pada Perusahaan Pembiayaan Konsumen	USM	Rp 2,5 Juta
4.	2011	Kajian UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terhadap Pelaksanaan <i>Outsourcing</i> dan HAM	USM	Rp 2,5 Juta
5.	2012	Implementasi Hubungan Kewenangan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dengan Pemerintahan Kota berdasarkan Otonomi Daerah	USM	Rp 2,5 Juta

Pengalaman Pengabdian kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Rp)
1.	2009	Konsultasi Hukum di Kelurahan Sambiroto, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang	USM	Rp 1,5 Juta
2.	2010	Penyuluhan Hukum UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Kelurahan Sambiroto, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang	USM	Rp 1,5 Juta
3.	2011	Penyuluhan Hukum tentang UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga di Kelurahan Kudu, Kecamatan Genuk, Kota Semarang	USM	Rp 1,5 Juta
4.	2012	Konsultasi Hukum tentang Pajak Daerah di Kelurahan Penggaron Lor, Kecamatan Genuk, Kota Semarang	USM	Rp 1,5 Juta

Semarang, Agustus 2013

Anggota Tim Peneliti,



Amri Panahatan Sihotang, SS., SH., M.Hum.

NIS/NIDN: 06557003801025/0620046901



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS SEMARANG

Jalan Soekarno-Hatta, Tlogosari Semarang 50196
Telepon 024-6702757; fax 024-6702272

SURAT PERJANJIAN
PELAKSANAAN PENELITIAN DOSEN UNIVERSITAS SEMARANG
Nomor : 091 /USM.H8/L/2013

Pada hari ini, Jumat tanggal satu maret, tahun dua ribu tiga belas, kami yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Dr. Wyati Saddewisasi, SE., MSi : Sebagai atas nama Ketua LPPM Universitas Semarang dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama perguruan tinggi tersebut yang berkedudukan di Semarang selanjutnya disebut PIHAK PERTAMA.
NIP. 19600119 198703 2 001
2. Dr. Tundjung Herning S, SH, CN., M.Hum : Sebagai Staf Pengajar Universitas Semarang selaku ketua Proyek Penelitian yang dibiayai oleh Universitas Semarang dengan Nomor : 091 /USM. H8/L/2013 tanggal 1 Maret 2013 selanjutnya disebut sebagai PIHAK KEDUA.
NIS. 06557003801017

Kedua belah pihak berdasarkan keputusan yang diambil oleh tim *Pereview* yang dibentuk oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Semarang, secara bersama-sama sepakat mengadakan Perjanjian Pelaksana Penelitian dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagai berikut :

Pasal 1

PIHAK PERTAMA memberikan tugas kepada PIHAK KEDUA dan PIHAK KEDUA menerima tugas tersebut untuk mengkoordinasi dan bertanggungjawab terhadap substansi dan administrasi kegiatan pelaksanaan penelitian sebagai ketua pelaksanaanya sebagai tercantum dalam Surat Perjanjian ini.

Pasal 2

PIHAK PERTAMA memberikan dana penelitian yang tersebut pada Pasal 1 sebesar Rp.2.500.000,- yang dibebankan pada Anggaran Penelitian Dosen Universitas Semarang dengan Nomor : 091 /USM. H8/L/2013 tanggal 1 Maret tahun 2013. Pembayaran pelaksanaan pekerjaan sebagai mana tercantum pada Pasal 1, dilaksanakan melalui Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Semarang yang akan dibayarkan dalam 2 (dua) tahap sebagai berikut :

- a. Tahap Pertama 60% sebesar Rp 1.500.000,- yaitu setelah Surat Perjanjian ditandatangani oleh kedua belah pihak. Setelah 2 (dua) bulan PIHAK KEDUA menerima dana tahap pertama PIHAK KEDUA harus menyerahkan laporan draft kemajuan Penelitian sesuai dengan contoh sebagaimana terlampir dalam Buku Tata Laksana Kegiatan Penelitian, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Semarang edisi 1;
- b. Tahap kedua sebesar 40% yaitu Rp 1.000.000,- setelah laporan penelitian disetujui dan disyahkan oleh pereview dan telah diseminarkan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Semarang.

Pasal 3

- (1) Apabila PIHAK KEDUA karena satu dan lain hal bermaksud mengubah pelaksanaan/ lokasi/ ketua pelaksana penelitian yang telah disepakati dalam surat Perjanjian ini PIHAK KEDUA harus mengajukan permohonan perubahan tersebut kepada PIHAK PERTAMA.
- (2) Perubahan pelaksanaan lokasi/ ketua pelaksana penelitian pada ayat (1) dapat dibenarkan bila telah mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari PIHAK PERTAMA.

Pasal 4

- (1) PIHAK KEDUA harus menyelesaikan penelitian yang dimaksud dalam Pasal 1 selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan, terhitung saat Perjanjian ini ditanda tangani oleh kedua belah pihak
- (2) PIHAK KEDUA harus menyerahkan laporan kemajuan pelaksanaan penelitian sesuai dengan Pasal 2 huruf (a) diatas.
- (3) PIHAK KEDUA harus menyerahkan laporan hasil penelitian kepada PIHAK PERTAMA sebanyak 3 (tiga) eksemplar dan ringkasan (abstrak) dalam bahasa Inggris sebanyak 0.5 halaman, serta artikel ilmiah yang terpisah dari laporan hasil penelitian sebanyak 1 (satu) eksemplar.

Pasal 5

Laporan hasil penelitian yang tersebut pada pasal 4 diatas harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Bentuk/ ukuran kertas kuarto.
- b. Warna kulit muka Coklat.
- c. Pada bagian bawah kulit muka tertulis : **Proyek penelitian ini Dibiayai oleh Universitas Semarang dengan Surat Perjanjian Nomor: 091 / USM.H8/L/2013**

Pasal 6

- (1) Dalam hal PIHAK PERTAMA berhenti dari jabatannya sebelum pelaksanaan perjanjian ini selesai seluruhnya, maka PIHAK PERTAMA wajib menyerah terimakan tanggung jawabnya tersebut kepada pejabat baru yang menggantikannya.
- (2) Dalam hal ketua pelaksana penelitian pada Pasal 1 tidak dapat menyelesaikan pelaksanaan ini sepenuhnya, maka PIHAK PERTAMA wajib menunjuk penggantinya.
- (3) Apabila batas waktu habisnya masa penelitian ini PIHAK KEDUA belum juga menyerahkan hasil pekerjaan seluruhnya pada PIHAK PERTAMA, maka PIHAK KEDUA dikenakan denda sebesar 10% (sepuluh Persen), terhitung dari tanggal jatuh tempo yang telah ditetapkan dari surat perjanjian penelitian.
- (4) Bagi peneliti yang tidak menyerahkan laporan hasil penelitian dalam akhir tahun anggaran yang sedang berjalan dan waktu proses pencairan biayanya telah berakhir, maka seluruh biaya yang bersangkutan yang belum sempat dicairkan dinyatakan hangus (tidak dapat dicairkan kembali).
- (5) Apabila waktu penelitian seperti tersebut pada Pasal 4 ayat (1) tidak dapat dipenuhi, maka untuk selanjutnya PIHAK PERTAMA akan mempertimbangkan usul-usul penelitian yang bersangkutan.

Pasal 7

Hak Cipta Penelitian berada pada Ketua Pelaksana Penelitian, sedangkan untuk penggandaan/ perbanyakan laporan hasil akhir penelitian atau laporan singkatnya adalah wewenang PIHAK PERTAMA.

Pasal 8

PIHAK KEDUA dikenakan *fee* institusi penelitian sesuai dengan SK Rektor Nomor 130/SK/USM.H/B/2003 sebesar 2,5% untuk fakultas atau unit peneliti yang bersangkutan dan 2,5% untuk Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Semarang yang dibayarkan oleh PIHAK KEDUA pada saat pencairan dana tahap II.

Pasal 9

Surat Perjanjian Pelaksanaan Peneliti ini dibuat rangkap 3 (tiga), 2 (dua) rangkap dibubuhi materai masing-masing sebesar Rp 6000,- (enam ribu rupiah) dan biaya materai dibebankan kepada PIHAK KEDUA.

Pasal 10

Hal-hal yang belum diatur dalam perjanjian ini akan ditentukan kemudian oleh kedua belah pihak secara musyawarah.

Semarang, 1 Maret 2013

PIHAK PERTAMA,

Ketua LPPM,



PIHAK KEDUA,

Ketua Proyek Penelitian,

Dr. Tundjung Herning S, SH,CN.,M.Hum
NIS. 06557003801017

Mengetahui,

Rektor Universitas Semarang

