

**MAKALAH LEPAS**

# **PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL**

**OLEH :**

**PROF. DR. SOLLY LUBIS, SH**

**Makalah Disampaikan Pada:**

**SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII  
TEMA  
PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN  
Diselenggarakan Oleh:  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
Denpasar, 14-18 Juli 2003**

## BAB I

### TUNTUNAN REFORMASI: Strategi Kebijakan Yang Paradigmatik

Ada dua variabel dalam judul di atas, yakni pembaharuan hukum di satu sisi dan reformasi sistem nasional di sisi lainnya. Pada hakikatnya dua faktor kehidupan bernegara yang terkait dalam judul ini, yaitu hukum dan sistem kehidupan bangsa, sama-sama menuntut adanya gerakan pembaharuan dan reformasi. Namun dalam konteks ini sistem manajemen atau pengelolaan kehidupan nasional itulah yang lebih menonjolkan masalahnya, dan menginginkan adanya reformasi baik dari segi politis maupun yuridis.

Realitas kehidupan kenegaraan selama tiga dasawarsa yang lalu membuktikan terjadinya inkonsistensi dan deviasi dari konsep dasar sistem manajemen yang seharusnya, yakni UUD 1945. sistem pemerintahan itu bergeser dari pola demokrasi kepada oligarki, berlarut-larut, sehingga akhirnya terjadi diskrepansi atau kesenjangan-kesenjangan, baik dibidang sosial politik, maupun sosial ekonomi, sosial budaya, dan Hankamtibmas.<sup>1</sup>

Maka pada prinsipnya, tuntutan reformasi sistem manajemen kehidupan bangsa secara menyeluruh itulah yang memerlukan adanya reformasi kebijakan politik dan reformasi sistem hukum, supaya manajemen nasional itu dapat dikembalikan kepada sistem menurut konsep dasarnya sendiri secara konstitusional.

#### Reformasi Paradigma

Pada prinsipnya, kerangka utama strategi politik mengenai pembinaan / pembangunan hukum nasional itu selama tiga dasawarsa yang lalu mempunyai konsep dasar yang sama, yaitu UUD 1945. Landasan idealnya sama, yakni Pancasila, landasan politis operasionalnya pun sama, yakni tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD itu, dan landasan struktural kelembagaan pemerintah yang akan mendukung beban pembangunan itu pun sama, yakni sistem pemerintah presidensial.

Faktor domestik maupun hubungan dengan luar secara regional maupun global juga terdapat dalam rumusan *public policy* di dalam setiap GBHN yang ditetapkan oleh MPR mulai dari tahun 1973 sampai 1999. Peraturan Perundang-undangan pun tetap menyusul untuk mengatur tindak lanjut dari kebijakan politis dalam GBHN itu. Namun terlepas dari persoalan UUD 1945, yang jelas-jelas menurut teks dan jiwanya adalah disemangati asas keadilan sosial dan berpihak pada konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tapi tidak selalu demikian pada garis politik dan Perundang-undangan yang menyusul di bawahnya.

Memang diakui bahwa tidak sama pandangan berbagai pihak mengenai penilaian terhadap konsistensi dan akomodatif serta aspiratif tidaknya isi GBHN yang ada, terlebih-lebih terhadap GBHN yang dihasilkan pada Maret 1998 dan 1999. namun secara garis besar muatan GBHN terakhir itu dinilai telah

---

<sup>1</sup> Bagian dari tulisan ini pernah dimuat di Harian Republika, Jakarta, 22-23 Maret 1999

memadai, sebagai garis politik (*policy*) secara teoritis-konsepsional. Sedangkan masalah yang mencuat di era reformasi yang gejalanya mulai marak sebelum Sidang Umum MPR Maret 1998, bukan mengenai apa yang kebijakan secara teoritis konsepsional itu saja, tetapi juga mengenai *power structure* (struktur kekuasaan pemerintah).

Inilah pada dasarnya yang menjadi sasaran utama sebelum dan sesudah SU MPR Maret 1998 itu, dan akhirnya tiba pada saat titik kritis *lengser*-nya Presiden Soeharto dari posisi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Masyarakat menilai Presiden Soeharto selalu *top administrator* dan *top management* dan tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik dalam GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan Keputusan-keputusan Presiden yang tidak sesuai paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD 1945 dan GBHN.

Keadilan sosial sebagai salah satu sila, yang sekaligus dijiwai oleh keempat sila lainnya dalam Pancasila itu, adalah keadilan sosial yang spesifik Indonesia, tidak sama dengan konsep keadilan sosial yang terdapat di negara lain. Dalam spesifikasinya itu, keadilan sosial dan kerakyatan yang akhir-akhirnya ini dikumandangkan dimana-mana terutama oleh mereka yang mempunyai obsesi dan ambisi politik sebagai dasar pemberdayaan ekonomi rakyat dan kerakyatan-sebenarnya bukan hanya relevan dan terbatas untuk kehidupan ekonomi saja. Perlu diperhatikan kembali bahwa “Keadilan sosial” yang dimaksud sebagai salah satu paradigma filosofis itu, adalah untuk keseluruhan bidang kehidupan bangsa, supaya terkondisi keadilan sosial dalam kehidupan sosial politik ekonomi, sosial budaya, dan bidang Hankamtibmas.

Namun dapat dipahami bahwa dewasa ini bidang sosial ekonomi lebih menonjol dan menurut perhatian kebijakan, karena sangat menimbulkan kegoncangan politik dalam dan luar negeri, keamanan dan ketertiban, dan meluas kepada benturan-benturan sosial budaya. Demikian dasyatnya goncangan, baik dari dalam maupun luar negeri, hingga mengancam keutuhan, persatuan, dan kesatuan bangsa dan negeri ini.

Jika dikaji ulang surut kepada kebijakan masa lampau dan dikaitkan dengan tuntutan reformasi masa kini, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *nucleus* atau inti tuntutan itu ialah agar paradigma atau kriteria dasar sistem manajemen kehidupan nasional itu diluruskan kembali secara menyeluruh dengan memprioritaskan paradigma kebijakan dan tindakan di bidang politik, ekonomi, dan penegakan hukum.

Tiga sektor ini politik, ekonomi, dan hukum sering dicuatkan oleh masyarakat dan para analisis sebagai faktor-faktor yang dominan dan determinan. Sebabnya ialah karena pada ketiga faktor itulah titik pangkal utama pelecehan paradigma keadilan sosial itu berlangsung oleh pimpinan dan para pelaku kekuasaan di masa lampau, yang selanjutnya menimbulkan friksi-friksi dan konflik sosial budaya dan kantibmas. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merupakan panggung utama bagi terjadinya praktik-praktik yang membidangi tiga faktor itu, yang dikuasai oleh para elit politik, elit ekonomi, dan elit intelektual. Selain terjadinya kolusi antara sesama elit penguasa, juga terjadi

antara penguasa dan kalangan pengusaha, yang mengakibatkan rawannya penegakan hukum dan keadilan.

Maka berkembanglah proses pengeroposan mental dan perilaku elit dalam jaringan kerja antara pengusaha, pengusaha, dan sebagian masyarakat, yang membudaya secara luas dan akhirnya menimbulkan pembusukan pada fondasi dan pilar-pilar pemerintah negara ini.

Mengenai paradigma ini, Prof. Dr. Romli Atmasamita, dalam tulisannya mengatakan, telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitik-beratkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah.

Disamping perubahan paradigma tersebut juga selayaknya kita (cendekiawan hukum dan praktisi hukum) ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi didalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia kerana terhadap bagian ini kita sering “alergi” dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hukum<sup>2</sup>.

Sekarang ini masyarakat tidak hanya mendambakan sekedar adanya peraturan hukum, tetapi masalah yang mengemuka ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini. Tidak hanya dalam hal keberadaan peraturan hukum yang diproduk pimpinan eksekutif berupa Keppres, tetapi juga dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*) di semua lini kehidupan, baik diantara sesama aparat birokrasi, dan juga dalam hubungan antara aparat birokrasi dan penegakan hukum dalam rangka pelayanan bagi masyarakat (*public service*).

## **Arah Langkah Reformasi**

Secara teori setidaknya-tidaknya ada dua metode pilihan untuk memperbaharui keadaan pemerintah yang demikian kondisinya.

*Pertama:* Melakukan revolusi total dengan gerak cepat memperbaharui segala sesuatunya, mulai dari penemuan konstitusi sebagai induk hukum kenegaraan yang kemudian disusul oleh reformasi kelembagaan-baik di level pusatmaupun daerah.

*Kedua:* Dengan cara menciptakan kondisi temporer dan transisional, untuk kemudian secara gradual mereformasi struktur kekuasaan dan garis kebijakan

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH, LL.M; (Kepala BPHN, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM-pen): Menata kembali masa depan pembangunan hukum nasional

politik dengan paradigma baru, sesuai dengan tuntutan masyarakat dan rakyat yang tadinya diperintah secara tidak wajar.

Ternyata, cara yang kedua inilah yang ditempuh di Indonesia, dimulai secara *urun rembuk* politis melalui Sidang Istimewa MPR bulan November 1998, untuk menegaskan dasar-dasar kebijakan yang baru guna menyahtuntutan reformasi itu menurut urutan kalender ketatanegaraan yang selanjutnya bertugas merumuskan *public policy* yang baru, sesuai dengan paradigma kebijaksanaan yang disepakati.

Sejauh mana dan seberapa lama lagi upaya reformasi itu akan berjalan, itu tergantung kepada seberapa berat beban reformasi itu adanya. Dengan kata lain, rekonstruksi sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya, dan hankam itu, harus terus-menerus dilakukan, hingga sampai kembali pada posisi dan sistem yang wajar sesuai dengan tuntutan reformasi untuk kembali kepada nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar menurut tuntutan konstitusi yang berlaku, baik konstitusi tertulis maupun yang tidak tertulis.

Oleh karena itulah, maka menurut pemikiran dan kebijakan yang rasional, untuk keberhasilan langkah-langkah reformasi itu, diperlukan kondisi yang tenang, kontak-kontak sosial yang toleran, untuk secara kekeluargaan dan musyawarah menyusun konsep kebijakan yang baru dan merealisirnya secara teratur, tertib, dan terhormat, selaku bangsa yang memiliki nilai-nilai luhur dan kepribadian sebagai manusia dan warga yang beriman dan bertaqwa.

Dengan hubungan ini, diperlukan tampilnya figur-figur yang mempunyai visi kenegarawan (*staats mannen*) dengan *futuristic view* (pandangan jauh ke depan) yang mampu memperhitungkan kepentingan bangsa dan negara ini untuk kurun waktu yang panjang, jauh ke depan, tidak sekedar untuk jangka pendek secara pragmatis.

Teori politik mengatakan, negarawan itu mempunyai visi strategi yang cenderung melihat jauh kedepan bagi kepentingan bangsa dan negaranya, bahkan tanpa pamrih untuk merebut keuntungan pribadinya secara sesaat. Analisisnya lebih mendasar (*grounded*), tidak sekedar pragmatis, apabila manfaat peluang untuk kepentingan politik diri-sendiri atau kelompoknya, sebagaimana figur politisi pada umumnya. Seseorang politisi belum tentu memiliki kapasitas dan mampu berperan sebagai negarawan, tetapi seorang negarawan pasti memiliki kapasitas sebagai negarawan, bahkan memiliki nilai tambah, lebih dari sekedar politisi.

Figur yang demikian itu kini sangat diperlukan, meskipun sudah langka adanya, di saat-saat sendi dan pilar-pilar keutuhan negara dan bangsa, persatuan dan kesatuan, sangat tergoncang, dimana kepercayaan masyarakat terhadap unsur-unsur pemerintahan, sipil, militer dan polisi, jauh menurun, disaat mana pula apresiasi politis luar negeri terhadap kita dalam kondisi sangat tidak menguntungkan.

Di antara politik dan hukum terhadap hubungan yang sangat erat dan merupakan *two faces of a coin*, saling menentukan dan mengisi. Adakalanya kebijakan politis yang berperan utama untuk menentukan materi hukum yang seyogyanya berlaku dalam negara, sesuai dengan pandangan dan pertimbangan politik. Di lain posisi, hukum berperan mengatur lalulintas

kehidupan politik bagi masyarakat politik itu, baik yang berada di suprastruktur maupun infrastruktur politiknya, baik kalangan partai politik sebagai *nucleus*-nya maupun bagi ormas-ormas selaku plasma masyarakat politik itu .

Baik peranan kekuatan politik maupun peranan kekuatan sistem hukum, kedua-duanya tergantung pada perkembangan kebutuhan dan tuntutan hidup masyarakat, yang di Indonesia secara sosio-politis-filosofis harus dilayani sesuai dengan asas demokrasi dan keadilan sosial. Jika tidak demikian, akan terjadi kontradiksi antara sistem hukum dan aspirasi politik yang sedang dianut sebagai pendapat umum, kontradiksi seperti ini menimbulkan guncangan sosial yang mengakibatkan bergerak kencangnya ayunan pendulum kehidupan sosial politik itu. *Gonjang-ganjing* ini baru akan mereda, jika kontradiksi itu dikaji ulang dan direvisi dan reformasi, hingga *spanning* yang terjadi melunak dan mereda kembali dan pada titik inilah dijumpai stabilitas yang dapat dinikmati oleh semua pihak.

### **Reformasi hukum dan hukum reformatif**

Di saat-saat krisis politik seperti kita alami sekarang, di mana bangsa kita kelihatan sedang mencari-cari dan ingin menemukan satu formal konstitusionalisme yang dapat disepakati oleh semua kekuatan politik itu khususnya dan segenap bangsa kita umumnya, maka kondisi interdependen antara politik dan hukum itu memerlukan penanganan dengan bijak dan segera, agar bangsa dan masyarakat ini tidak berlarut-larut berada dalam ketegangan sosial disebabkan oleh krisis politik itu.

Jika tidak segera ditanggulangi, maka akan terus berlanjut ketidakpercayaan masyarakat terhadap kemampuan dan wibawa pemerintah sebagai penguasa, dan akan berlarut-larut berkembangnya friksi dan kecurigaan antara sesama kelompok masyarakat politik itu, tanpa ukuran dasar yang disepakati.

Pada waktu ini, sudah jelas mencuat paradigma kerakyatan dan keadilan sosial kepermukaan, maka paradigma inilah yang harus dipergunakan untuk menata kembali sistem hukum yang bertalian dengan tatanan kehidupan berpolitik itu, baik mengenai keorganisasian, pemilihan umum, dan penataan lembaga-lembaga perwakilan rakyat termasuk perimbangan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah pada tahun-tahun yang lalu.

Telah banyak dianalisis oleh berbagai pihak, mengenai sistem hukum dan pembaharuan hukum dengan berbagai tema yang mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945, dan secara antisipatif telah dibahas juga tentang pembaharuan, hukum sampai pada tahapan Pelita VII bahkan sampai dengan anjang-ancang ke Pelita atau Propenas (Program Pembangunan Nasional) berikutnya. Sasarannya, kebanyakan mengenai lalu lintas hukum yang menyangkut kehidupan nonpolitis, khususnya *economic law*, *business law*, dan lain-lainnya di bidang keperdataan, pidana, dan hukum formil (hukum acara). Maka untuk saat ini tuntutan yang paling mendesak ialah hukum yang menyangkut kehidupan berpolitik dan hak-hak asasi.

## Hukum dan Perekonomian

Pengalaman kita dimasa lampau dan masih berakibat sampai sekarang, ialah peraturan hukum berupa produk pimpinan eksekutif (Presiden) dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres) banyak berlaku. Bahkan dilihat dari sudut kepentingan, kepentingan ekonomis sangat dominan, di masa proteksi bagi ekonomi lemah sangat kurang, sementara peluang usaha bagi perusahaan-perusahaan besar prosedurnya sangat mulus.

Banyak perusahaan kecil terpinggir, juga lahan-lahan pertanian yang tadinya dalam penguasaan rakyat menjadi tergusur digantikan oleh pabrik-pabrik dan industri milik pengusaha besar<sup>3</sup>. sedangkan kondisi hidup di perkotaan tidak selalu cerah dan menjanjikan bagi petani dan buruh tani yang terdesak dari pedesaan untuk menjadi urban. Semua ini adalah efek dari kebijakan regulasi yang kendali utamanya di tangan Presiden sebagai *chief-excecutive*. Sedangkan lembaga-lembaga negara lainnya tidak atau kurang aktif melakukan kontrol terhadap perilaku pihak eksekutif.

---

<sup>3</sup> Dalam kunjungan lapangan komisi A DPRD Propinsi Sumatera Utara di Kabupaten Labuhan Batu di tahun 90-an, pernah ditemukan kasus sengketa pertanahan, dimana hak milik petani atas tanah (eigendom dengan sertifikat hak milik) justru dikalahkan oleh Pengadilan Negeri Rantau Prapat dan memenangkan hak guna usaha (HGU) sebuah PT yang berkantor pusat di Jakarta, bahkan kemudian dikalahkan sekali lagi oleh Pengadilan Tinggi Medan. Inilah salah satu bukti rawannya posisi hukum sebagai alat perlindungan hak di era kekuasaan yang kronis.

## **BAB II**

### **POLITIK HUKUM DENGAN PENDEKTAN BUDAYA<sup>4)</sup>**

Tiga variabel bertemu dalam judul diatas yakni politik, hukum dan kultur (budaya)

Dalam praktek kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, secara mendasar (*grounded, dogmatic*) dimensi kultur seyogyanya mendahului dua dimensi lainnya, karena di didalam dimensi lainnya, karena didalam dimensi budaya itu tersimpan seperangkat nilai (*value system*). Selanjutnya sistem nilai ini menjadi dasar perumusan kebijakan (*policy*) dan kemudian disusul dengan pembuatan hukum (*law making*) sebagai rambu-rambu yuridis dan *code of conduct* dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yang diharapkan akan mencerminkan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan.

Pada prinsipnya, konsekuensi yang dimaksud, filosofi, perumusan kebijakan dan hukum itu adalah universal, namun dalam praktek diantara ketiga-tiganya saling mengisi karena masyarakat manusianya selalu berkembang dinamis.

Yang penting menurut tinjauan kebijakan strategis (*strategic policy*), ialah sejauh mana lembaga perumus kebijakan dan penyusun peraturan hukum, secara konsisten tetap mengacu kepada sistem nilai yang filosofi itu supaya setiap garis kebijakan aturan hukum yang tercipta, di nilai akomodatif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, secara adil dengan perhatian yang merata.

Kearifan politis dengan pendekatan kultur seperti ini adalah menjadi tuntutan konstitusional seluruh rakyat Indonesia yang struktur sosialnya penuh keanekaragaman, pluralis dan heterogen, beragam-ragam sub etnik, agama, adat istiadat dan unsur-unsur kulturalnya.

#### **Dimensi Budaya Dalam Pembangunan Hukum**

Khusus dalam konteks ketatanegaraan dan pemerintahan di Indonesia, sejauh mana gagasan pendekatan kultur ini, melalui pembinaan politik hukum? Penelusuran untuk itu harus dilakukan melalui beberapa sumber, termasuk proses kegiatan lembaga-lembaga yang menjadi dapur pemikiran mengenai pembinaan hukum nasional kita, dan dalam hal ini termasuk Badan Pembinaan Hukum Nasional yang menjadi organ konseptualitas di jajaran Departemen Kehakiman dan HAM sebagai salah satu pihak eksekutif yang menjadi mitra Badan Legislatif DPR.

Disisi lain, harus dilihat prestasi kerja di jajaran eksekutif sepanjang menyangkut *legislative drafting* berdasarkan pandangan kebijakan politis di

---

<sup>4)</sup> Dirakit kembali dari materi Kuliah Perdana pada pembukaan program magister bidang hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala banda Aceh KPK USU Medan, tanggal 13 September 1999.



departemen-departemen dan non departemen di bawah koordinasi Presiden sebagai pimpinan eksekutif.

Namun sebelum memiliki semuanya itu perlu lebih dulu diketahui sejauh mana garis-garis kebijakan politis mengenai pembinaan hukum dengan pendekatan kultural itu didalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR.

Semenjak GBHN yang ditetapkan oleh MPR tahun 1973, 1978, 1983, 1988 dan, 1993, kebijakan yang kultural ini belum kelihatan. GBHN itu ada membicarakan perihal sosial budaya, namun kaitannya khusus kepada pembinaan hukum, baru dimulai pada GBHN yang ditetapkan MPR di tahun 1998.

Menurut pengamatan dan pengalaman kami yang turut membahas sistem politik hukum, baik di forum rapat-rapat kerja Tim Ahli di Bidang Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) maupun melalui forum rapat dewan kerja dengan Proyek Riset Strategis Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Dewan Hankamnas), sebenarnya sudah berulang-ulang perihal budaya sebagai salah satu aspek pembangunan hukum ini dikemukakan.

Bahkan lebih jauh dari lingkup itu, yakni bidang hukum itu sendiri lebih dulu berulang-ulang dengan gigih dikemukakan dan diperjuangkan bersama dengan rekan-rekan ahli hukum, agar "hukum" dimasukkan sebagai bidang yang khusus dalam GBHN, jangan kiranya hukum itu sekedar ditempatkan dibidang politik.

Gagasan dan perjuangan pembidangan khusus untuk hukum ini akhirnya berhasil, masuk dalam naskah GBHN, kemudian berhasil mendapat persetujuan dan penetapan oleh MPR ditahun 1993, dengan gaya baru yakni dengan menggariskan kebijakan mengenai 3 (tiga) kemampuan yakni: perihal materi hukum dan aparat, serta sarana dan prasarana hukum, tokoh belum bicara khusus mengenai "budaya hukum"

Antara tahun 1993 dan 1998 perjuangan itu dilanjutkan dan akhirnya dalam GBHN tahun 1998 dimensi "budaya" dimasukkan oleh MPR sebagai sub sistem dari pembangunan hukum dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pembangunan dan pengembangan budaya hukum diarahkan untuk membentuk sikap dan perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara sesuai dengan nilai dan norma Pancasila agar budaya hukum lebih dihayati dalam kehidupan masyarakat, sehingga kesadaran, ketaatan serta kepatuhan hukum makin meningkat dan hak asasi manusia makin dihormati dan dijunjung tinggi.
- b. Kesadaran untuk makin menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai pengamalan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan pada pencerahan harkat dan martabat manusia serta untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- c. Pembangunan dan pengembangan budaya hukum ditujukan untuk terciptanya ketentraman serta ketertiban dan tegaknya hukum yang berintikan kejujuran, kebenaran dan keadilan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam rangka menumbuhkan disiplin nasional.

- d. Kesadaran hukum penyelenggaraan negara dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus-menerus melalui pendidikan, penyuluhan, sosialisasi, keteladanan dan penegakan hukum untuk menghormati suatu bangsa yang *berbudaya hukum*.

## Deviasi Operasional

Konsep idealis mengenai “budaya hukum” dalam GBHN 1998 itu di atas kertas cukup memberikan janji dan pesan politik namun kelanjutannya, yang seharusnya melalui pembuatan peraturan Perundang-undangan (*law making*) dari pelaksanaan aturan hukum itu (*law enforcement*), belum mampu membuktikan konsistensi penegakan hukum dalam arti hakiki, dan ini terbukti dari produk-produk hukum terlebih-lebih pada upaya penegakan hukum yang masih sangat jauh dari idealisme pendekatan kultural melalui jalur-jalur hukum itu.

Faktor domestik maupun hubungan dengan luar secara regional dan global, sama terdapat dalam rumusan public policy di setiap GBHN yang ditetapkan MPR mulai dari tahun 1973 sampai 1998. peraturan Perundang-undangan pun tetap menyusul untuk mengatur tindak lanjut dan kebijakan politik dalam GBHN itu.

Namun demikian, terlepas dari persoalan UUD 1945 yang jelas-jelas menurut teks dan jiwanya adalah disemangati asas keadilan sosial (*social justice*) dan berpihak kepada konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tapi tidak selalu demikian pada garis politik dan Perundang-undangan yang menyusul dibawahnya.

Memang diakui, bahwa tidak sama pandangan berbagai pihak mengenai penilaian terhadap konsistensi dan akomodatif serta aspiratif tidaknya GBHN yang ada, terlebih-lebih terhadap GBHN yang dihasilkan pada bulan Maret 1998. namun secara garis besar muatan GBHN itu dinilai memadai sebagai garis-garis besar kebijakan politik secara teoritis-konsepsional.

Sedangkan masalah yang mencuat di era reformasi yang gejalanya mulai marak sebelum Sidang Umum MPR bulan Maret 1998, bukan mengenai apa yang menjadi kebijakan secara teoritis-konsepsional itu saja, tetapi adalah juga mengenai *power structure* (struktur kekuasaan pemerintah). Inilah pada dasarnya deviasi atau penyimpangan yang menjadi sasaran utama sebelum dan sesudah Sidang bulan Maret 1998 itu, dan akhirnya tiba pada satu titik krisis lengsernya Presiden Soeharto dari posisi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Masyarakat menilai Presiden Soeharto selaku top-administrator dan top management tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik dalam GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan Keputusan-keputusan Presiden yang tidak sesuai dengan paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD dan GBHN. Seyogyanya hal-hal yang menyangkut hak dan beban rakyat, diatur melalui Undang-Undang, supaya

“wakil rakyat” turut mempertimbangkan dan menetapkannya, tidak melalui Keppres yang hanya dibuat oleh Presiden sebagai pihak eksekutif saja.

Keadilan sosial salah satu sila yang bernuansa budaya hukum dan jati diri bangsa, memang tidak sama isinya dengan konsep keadilan sosial yang kerakyatan yang akhir-akhirnya ini di kumandangkan dimana-mana oleh mereka yang mempunyai obsesi dan ambisi politik sebagai dasar pemberdayaan ekonomi rakyat dan kerakyatan, sebenarnya bukan hanya relevan dan terbatas untuk kehidupan ekonomi saja.

Perlu diperhitungkan kembali “keadilan sosial” yang dimaksud untuk keseluruhan bidang kehidupan bangsa yang terkondisinya keadilan sosial dalam bidang-bidang sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya dan Hankam.

### **Saran Kebijakan Mengenai Politik Hukum Masa Depan**

Telah menjadi kenyataan praktis bahwa makin berkembang perubahan metode analisis budaya dari pengkajian budaya secara teoritis filosofis kepada pengkajian budaya secara praktis, khususnya strategi politik kebudayaan (*peursen, hartoko, 1976,9*).

Dalam pergeseran analisis ini kelihatan adanya gerak pergeseran dari yang semula menurut sudut pandang teoritis-analogis kepada penilaian praktis-aksiologis. Filsafat kebudayaan yang mengkaji hakekat budaya secara ontologis tidak lagi menjadi tujuan tersendiri atau berakhir di titik kajian seperti itu, tetapi supaya selanjutnya hasil kajian ontologis itu dimanfaatkan secara epistemologis sebagai alat atau sarana buat meneruskan lalu merekanya suatu strategi budaya untuk hari depan.

Itu berarti adanya perkembangan baru pada kebutuhan akan pengkajian budaya dengan cara pandang strategi dan futuristik, perkembangan budaya dengan harus dievaluasi. Ini berarti bahwa manusia dan kita sebagai bangsa bernegara dalam rangka pengelolaan kehidupan bangsa, harus mempersoalkan masih sah berlakunya paspor budaya yang kini eksis, lalu mengadakan evaluasi dan mengangkat hasilnya keperingkat policy atau kebijakan secara proaktif, menyongsong hari depan bangsa, apalagi dalam era perkembangan global di millenium ketiga di depan (*Peursen, Hartoko, 1976,9*).

Kita tidak perlu bertele-tele berdebat kusir yang manakah budaya yang dimasukkan berskala dan berperingkat nasional sebagai budaya bangsa, karena hal itu akan banyak ditentukan oleh proses asimilasi dan integrasi dari masa ke masa sebagai *becoming proces*.

Adalah lebih bermanfaat secara kebersamaan nilai-nilai dan prinsip-prinsip kultural yang mana merupakan realitas terdapat dalam masyarakat bangsa ini, apalagi dalam konteks kemajemukan dengan aneka etnik dan sub-etnik, adat-istiadat, agama, dan keyakinan, dialek dan tradisi.

Perlu direnungkan ulang sebagai bahan pertimbangan prinsip yang akhir-akhir ini makin teguh dianut, bahwa untuk mencapai keserasian pembangunan di daerah, untuk menetapkan jumlah urusan dan kewenangan yang akan diserahkan kepada pemerintah Daerah perlu ditimbang berdasarkan kapasitas

sumber daya yang dimiliki daerah, sedangkan untuk menentukan jenis urusan dan kewenangan yang dinilai pas dan serasi untuk dikelola daerah perlu dipertimbangkan berdasarkan kekhususan geografis daerah termasuk kondisi alam dan kultur daerah yang bersangkutan.

Dalam konsep pengembangan daerah tersebut, prinsip-prinsip penghargaan dan kecenderungan memperhatikan kemajemukan nilai-nilai budaya dalam skala nasional secara umum dan dalam skala lokal secara khusus.

Contoh diatas, barulah salah satu sub sistem dari induk sistem manajemen khusus dibidang politik pemerintahan daerah, belum dikaji bagaimana duduk masalah pada sub-sub sistem lainnya seperti sosial ekonomi, sosial budaya termasuk kehidupan beragama, adat-istiadat, dan pendidikan serta kamtibmas di daerah-daerah di seluruh tanah air.

Berpikir dengan bertitik tolak dari perpaduan platform konseptual dan yang praktis operasional diatas, kiranya kini tiba saatnya bagi para ahli, kalangan kebijakan politik, legislatif dan eksekutif, khususnya dibidang pembinaan hukum untuk mengkaji ulang dimensi-dimensi budaya yang cenderung mempengaruhi kehidupan politik di Indonesia di masa lampau, dan mencari titik kekuatan dan kelemahannya, untuk kemudian mencari metode baru untuk pengembangan nilai-nilai budaya yang dipandang positif konstruktif menunjang keutuhan yang hakiki pada konsep dan persatuan bangsa yang ingin dikembangkan.

Perbantahan politik yang menggelegak akhir-akhir ini memang suatu hal dan kondisi yang tidak terelakkan sebagai resultante dari kelalaian memperhatikan realitas budaya yang berkembang dimasa lampau. Namun kita perlu konsep yang reformatif untuk perletakan dasar-dasar kultural yang dinilai pas dan serasi, aspiratif dan akomodatif untuk mendasari rekonstruksi bangunan kebijakan (policy) dan penataan kehidupan politik, pemerintah untuk kemasyarakatan dan pembangunan, untuk masa yang akan datang.

### **BAB III**

## **MANAJEMEN STRATEGIS PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL <sup>5</sup>**

Setelah mengulang membaca Draft pola pikir Yang Mendasari Sistem Hukum Nasional yang diajukan sebagai bahan yang dibahas dalam Rapat Tim Forum Pertemuan Para Pakar/Ahli Hukum Bidang Politik Hukum Nasional di Gedung BPHN Jakarta tanggal 5 Desember 1995, juga Makalah utama Tim BPHN penggunaan konsep Pembangunan Bidang Hukum, Repelita VII, Lokakarya Tgl 1-5 Juli 1997, dan juga hasil studi Perkembangan Hukum "Reformasi hukum di Indonesia" Cyberconsult, 1999: berikut ini saya sampaikan kembali pandangan saya mengenai manajemen strategis pembangunan hukum nasional.

### **Pendekatan**

Dua macam metode pendekatan dipergunakan dalam tulisan ini :

1. Pendekatan sistem.
2. Pendekatan manajemen strategis.

### **Pendekatan sistem (system approach)**

Pada hakekatnya sistem hukum nasional adalah salah satu sub sistem dalam sistem kehidupan nasional kita, dan politik hukum juga merupakan salah satu sub sistem dari sistem politik nasional kita.

Oleh karenanya, pemikiran mengenai sistem hukum maupun politik hukum itu, harus dengan melihatnya sebagai bagian yang integral dan kontekstual dalam sistem nasional kita, sekaligus memperhitungkan pengaruh timbal-balik antara sub-sistem hukum dan politik hukum itu dengan sub-sistem lainnya dalam konteks manajemen kehidupan nasional.

### **Pendekatan Manajemen strategi (strategy management)**

Manajemen pembangunan hukum merupakan sub-sistem dari manajemen pembangunan nasional. Sesuai dengan hakikat manajemen, maka pembangunan hukum yang dikelola (*managed*) mengenal pula dimensi-dimensi perencanaan (*planning*). Pengorganisasian semua potensi dan modal yang ada, pembiayaan (*budgeting*), koordinasi, pengawasan, dan dimensi-dimensi lainnya yang umum dikenal dalam teori manajemen.

Sesuai dengan hakekat strategi maka manajemen pembangunan hukum nasional, baru akan bernilai strategis, jika dilakukan dengan cara merekrut dan mengarahkan semua potensi yang ada serta melibatkannya dalam rangkaian kegiatan pembangunan dan pembinaan hukum itu, untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

---

<sup>5</sup> Pernah disampaikan sebagai sumbangan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1995.

Tujuan dari manajemen pembangunan hukum dalam konsep ini tentunya ialah terciptanya suatu sistem hukum nasional yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat bangsa kita, yang secara politis telah dirumuskan dalam GBHN.

Sebagai upaya untuk menemukan konsep dasar dan acuan berpikir strategis dalam menghadapi tugas pembangunan hukum itu, tulisan seperti ini sudah pernah disampaikan sebagai sumbangan pikiran yang disajikan melalui forum Pertemuan Pakar/Ahli Hukum di GBHN, pada tahun 1995.

## **Pembahasan**

Diperlukan adanya konsep dasar mengenai manajemen strategis pembangunan hukum nasional yang diharapkan menjadi acuan bersama di antara semua potensi yang dilibatkan dalam pembangunan hukum tersebut.

### **Landasan Strategi Pembangunan Hukum: Paradigma Dasar (Lingkaran 1 dalam skema)**

Landasan ideal dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah: Pancasila dan UUD 1945. Berarti nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan prinsip-prinsip kehidupan bangsa dalam batang Tubuh UUD itu menjadi rambu-rambu strategis bagi manajemen pembangunan hukum itu.

Yang menjadi fokus perhatian dalam penataan rambu-rambu yang bersifat filosofis ini, ialah sejarah mana kebijakan politik hukum (*legal policy*) yang kita miliki ini, dan sejauh mana tujuan-tujuan nasional dalam Pembukaan UUD itu dapat direalisasikan melalui penerapan hukum yang akan datang.

Sedangkan tuntutan perkembangan zaman dan masyarakat semakin meningkat, baik dalam skala nasional, maupun regional dan global.

Berbeda dengan faktor-faktor berpengaruh lainnya, maka faktor Pancasila dan idealisme negara hukum (*rechts-staat*) 1945 sebagai landasan ideal dan konstitusional ini adalah faktor yang sifatnya dianggap konstan, dengan pengertian bahwa manajemen pembangunan hukum secara konsekwen akan didasarkan pada nilai-nilai dasar dan amanat Pancasila dan UUD itu.

Adapun perihal fleksibilitas dari Pancasila sebagai ideologi yang sifatnya terbuka, yang demikian itu memungkinkan kita menyerap nilai-nilai baru yang timbul dalam perkembangan hidup bangsa, namun tetap mempergunakan nilai dasar itu sebagai filter.

### **Modal strategis: Potensi dan Modal (Lingkaran 2)**

Pada dasarnya, yang dimaksud sebagai modal disini, ialah apa saja yang sedang kita miliki sebagai modal dan potensi, dalam menghadapi tugas pembangunan hukum itu.

Untuk menjawab pertanyaan itu, salah satu cara ialah mengikuti alur pikiran kebijakan (*policy*) yang terdapat dalam GBHN, yaitu meninjau keberadaan perangkat hukum yang sekarang ada, dengan segala kapasitas dan kelemahannya, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, hukum privat dan publik, hukum formil dan materiil, baik yang berasal dari warisan pemerintah kolonial maupun yang dibuat setelah kemerdekaan.

Pada segi aparat, ialah semua aparat yang berperan dalam pembuatan peraturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), pengawasan pelaksanaan (yudikatif), termasuk pula kalangan profesi lainnya yang bergerak dalam penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, Notariat, Advokat dan Prosedur, semuanya dilihat baik segi kuantitas maupun kualitasnya.

Mengenai sarana dan prasarana, melalui semua faktor penunjang upaya pengadaan dan penegakan hukum itu, baik software (piranti lunak) maupun hardware (piranti keras).

Dilihat dari sudut SDM (sumberdaya manusia), penguasaan pengetahuan hukum, kesadaran; mentalitas kedisiplinan dalam penataan hukum, turut diperhitungkan sebagai unsur modal.

Kesadaran hukum (*rechtsbewestzijn, law awareness*) tidak hanya dituntut adanya dari pihak masyarakat yang diperintah saja tetapi juga dituntut pada semua pihak dan unsur pemerintah khususnya aparat penegak hukum. Dalam makna luas, kesadaran hukum itu meliputi pengetahuan mengenai seluk-beluk hukum dan sekaligus meliputi kepatuhan terhadap hukum (*law obedience*).

Prof. H.A.S Natabaya mengatakan, komponen budaya hukum tercermin dalam kesadaran hukum masyarakat, kesadaran hukum tercermin dari sikap dan perilaku yang patuh dan taat terhadap hukum.<sup>6</sup>

Masih termasuk dalam kelompok modal ini, ialah aparat birokrat yang mempunyai kewenangan dalam administrasi negara, dokumentasi, kearsipan, yang ada hubungannya dengan perbuatan dan kebendaan yang mempunyai aspek dan nilai serta akibat hukum, semuanya itu dilihat dari sudut kuantitas dan kualitas termasuk mentalitas dan disiplin kerja mereka.

Juga termasuk sebagai modal ini, ialah hasil kerjasama regional dan Internasional, baik dalam bentuk kelembagaan maupun aset yang bernilai norma hukum, yang turut memperkaya khazanah hukum nasional kita.

### **Situasi dan kondisi (Lingkaran 3)**

Situasi dan kondisi (sikon), selalu diperhitungkan dalam setiap perkiraan keadaan secara politis strategis (kirstra) sebagai subsistem dalam setiap manajemen strategis.

Situasi dan kondisi di sini, dicakupkan dalam kategori tuntutan perkembangan, dan ini meliputi perkembangan sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya, dan Hankam, dan semuanya ini meliputi apa saja yang kita alami dalam skala nasional (*nationwide*), skala kawasan (*regionwide*), dan skala Internasional atau global (*worldwide*).

Dalam kategori inilah, masuknya perihal perkembangan kelembagaan dan bentuk-bentuk kerjasama yang dijalin oleh pemerintah kita dengan negara lain, hingga muncul dalam bentuk-bentuk WTO, GATT, APEC, AFTA, MIT-GT, BIMP-EAGA, SUORI, dengan segala konsekuensinya, baik konsekuensi politik, ekonomi, budaya, dan termasuk hukum.

---

<sup>6</sup> Prof. H.A.S Natabaya, SH, LL.M; Pembinaan hukum di daerah dalam pembinaan hukum nasional, dalam buku kumpulan karangan untuk acara Purnabakti Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH: Refleksi Hukum dan Konstitusi di Era Reformasi, Penerbit Pustaka Bangsa Press, Medan 2002, h-207

Pekembangan masyarakat dengan tingkat pengetahuan dan kesadaran hukumnya, juga gejolak-gejolak sosial yang timbul dan benuansa kebijakan dan hukum (*policy and law*), seperti unjuk rasa mengenai petanahan, peburuhan dan ketenagakerjaan, baik yang disalurkan melalui instansi legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan lain-lain sejenisnya, semuanya itu termasuk sebagai sikon (situasi dan kondisi) yang selain harus diperhitungkan dan ditanggulangi dalam waktu singkat (*short term*) juga harus menjadi bahan perkiraan dalam hubungan perkembangan dan perubahan, antara *ius constituendum* dan *ius constitutum*. Kapasitas kerja, mentalitas dan kedisiplinan kerja, kejujuran, kewibawaan aparat yang ada kaitannya dengan penegakan hukum, turut diperhitungkan sebagai bahan kirstra (perkiraan strategis) itu.

Dari segi perbandingan, kalau modal strategis (lihat lingkaran 2) dilihat terutama sebagai riset, maka sikon (lingkaran 3) ini lebih utama dilihat sebagai faktor kondisi yang berkembang.

Dilihat dari segi eksistensinya, kedua-duanya yakni modal strategis dan situasi-situasi (lingkaran 2 dan 3), adalah faktor yang selalu berubah (*changing*), bervariasi dari masa-kemasa (variabel yang dinamis), sedangkan landasan strategis pembangunan hukum (lingkaran 1) adalah faktor yang dianggap konstan.

#### **Interaksi dan Wawasan Berpikir Strategis: Doktrin Politik Hukum (persegi No. 4)**

Dalam interaksi ini, bertemu dan berinteraksi 3 faktor tadi yakni landasan strategi, modal strategi dan situasi-kondisi (dari lingkaran 1,2 dan 3).

Dengan kata lain, berpegangan teguh pada landasan strategi kita Pancasila dan UUD 1945, seraya memperkirakan apa aset yang kita miliki sebagai modal, dan memperhatikan serta mewaspadaikan perkembangan di segala bidang kehidupan *Ipoleksosbudhankam* dalam skala nasional, regional dan global, lalu sebagai kebijaksanaan awal secara konseptual strategis, kita tetapkan dulu garis /konsep strategis, yang sifatnya “doktrin”, berupa wawasan atau cara pandang kita sebagai “wawasan berpikir strategis (*strategic outlook*)”, yang selanjutnya akan mendasari kerangka pikir strategis kita secara lebih kongkrit.

Pada point ini, wawasan berpikir strategis mengenai manajemen pembangunan hukum itu, merupakan sub-sistem dari Wawasan Nusantara kita, yang tercantum dalam Bab II GBHN.

Karena wawasan seperti ini, pada dasarnya dan originnya, adalah output dan hasil interaksi dari 3 (tiga) faktor yang mendahuluinya maka letaknya adalah pada lingkaran 4 dalam skema manajemen strategis itu, bukan sebelumnya. Dan jelas, tidak sama posisi dan fungsinya dengan landasan ideal manajemen strategis itu, yakni Pancasila dan UUD 1945, meskipun benar bahwa “wawasan berpikir” ini mengandung unsur-unsur filosofis dari landasan-landasan tersebut. Justru landasan ideal dan konstitusional itu menjiwai, menyemangati wawasan ini (*spiritualized by the ideal base*).



Pada dasarnya, Wawasan Nusantara sebagai wawasan nasional, adalah resultante dan hasil interaksi dari faktor-faktor Pancasila, UUD 1945, potensi nasional dan kondisi yang berpengaruh.

Sifat wawasan ini doktriner, dan menjadi dasar penyusunan GBHN. Sebenarnya Wawasan Nusantara itu dapat dielaborasi dalam dokumen tersendiri diluar GBHN, namun nyatanya praktek pendokumentasian GBHN mencakup Wawasan Nusantara di dalamnya, khusus dalam Bab II.

Wawasan kebijakan Politik seperti terdapat disemua negara dan disebut wawasan nasional (*national outlook*).

Yang spesifik pada kita, ialah bahwa wawasan nasional itu diberi nama "Wawasan Nusantara".

Latar belakangnya, ialah pertimbangan geopolitik-strategis, sesuai dengan kenyataan negara kita sebagai archipelegie state, negara kepulauan dengan contour, contents, dan context, yang khas berada pada posisi strategis di antara dua benua sekaligus di antara dua samudera, dengan segala akibatnya di semua bidang *Ipoleksosbudhankam*, baik yang positif maupun negatif.

Sebagai bagian dari wawasan yang demikianlah beradanya wawasan politik hukum nasional kita. Lalu secara teoritis konseptual maka wawasan berpikir strategis kita mengenai manajemen pembangunan hukum itupun, selain merupakan sub-sistem dari Wawasan Nusantara, ia berfungsi sebagai dasar dari penentuan pola pikir strategis kita mengenai pembangunan hukum itu.

Dengan kata lain, konsep yang lebih abstrak dan doktriner ini kita bergerak menuju konsep pemikiran strategis yang lebih kongkrit, yang dalam skema ialah dari lingkaran 4 maju ke lingkaran 5.

### **Kerangka Pikir Strategi Pembangunan Hukum Nasional: legal policy (lingkaran 5)**

Pada point ini, kita bertemu dengan kerangka pemikiran strategis bagi pembangunan hukum sebagai sub-sistem dari kebijakan strategi manajemen nasional yang menyeluruh.

Sementara pakar menamakan frame (work) of thinking mengenai pembangunan hukum nasional.

Dilihat dari sudut ilmu, kerangka pemikiran strategis ini, mempunyai dua fungsi, yaitu:

- a. Kerangka pemikiran untuk pendalaman secara ilmiah, dengan bantuan berbagai cara pendekatan (*approaches*) untuk menemukan pemikiran sistematis dengan pandangan konseptual-strategis mengenai hukum nasional. Di dalamnya tercakup semua bidang kehidupan bangsa yang akan di bangun, dengan memanfaatkan hasil penelitian strategis. Ia dapat berupa naskah akademis, baik untuk dipergunakan bagi kelanjutan pembahasan ilmiah maupun untuk keperluan sebagai informasi manajemen, yakni informasi bagi pihak pengambil keputusan (*decision maker*).
- b. Kerangka pemikiran strategi yang dengan sengaja dipersiapkan (berbagai bentuk naskah akademis) untuk kebutuhan manajemen

nasional, dalam hal ini, ialah manajemen pembangunan hukum nasional, dengan prinsip-prinsip management information system.

Melihat alur pemikiran dan substansinya, apa yang dipersiapkan melalui BPHN ini, adalah sebagaimana dimaksud dalam sub (b) di atas, di mana BPHN berperan sebagai dapur konsep strategis dengan bobot konseptual-informatif, untuk dikontribusikan kepada pembuat keputusan politik, dalam hal ini ialah hukum nasional.

### **Konsep Strategis Apa Yang Diperlukan dan Yang Dapat Di Kembangkan ?**

Seyogyanya minimal dapat disumbangkan konsep strategis mengenai manajemen pembangunan hukum nasional itu, sesuai dengan definisi operasional dari "strategi" itu sendiri, sebagaimana telah diungkapkan dalam bagian awal tulisan itu.

Untuk mencapai tujuan berupa konsep strategis untuk manajemen pembangunan politik hukum itu, dapat dipergunakan beberapa metode pendekatan, seperti diturunkan berikut ini.

Sebagaimana dikatakan pada bagian pengantar, output yang diharapkan itu adalah:

Konsep Dasar Manajemen Strategis untuk Hukum Nasional.

Sebagai konsep manajemen strategis, konsep politik hukum nasional merupakan konsep induk yang meliputi:

- a. Manajemen strategis yang sifatnya global, dan diharapkan berlaku untuk jangka panjang yang sekaligus mencakup rencana strategis (*strategic planing*) untuk jangka panjang, yang menurut istilah strategi pembangunan disebut satu kurun Pembangunan Jangka Panjang (PJP).
- b. Manajemen strategi yang sifatnya periodik, yang mencakup rencana strategi pembangunan hukum, yang diharapkan berlaku untuk jangka menengah (medium term), untuk satu Pelita atau Program Pembangunan Nasional.

Konsep untuk (a) dan (b) itu, telah dicatat sebagai bagian dari rumusan Hasil Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum (yang diselenggarakan BPHN tanggal 18 a/d 21 Juli 1995) sebagai dasar pembahasan lanjut rapat-rapat Tim Forum Pertemuan Para Pakar/ Ahli Hukum Bidang Politik tanggal 10 Oktober 1995 dan 5 Desember 1995 di Jakarta yang dicantumkan sebagai berikut:

Rencana Strategis Pembangunan Hukum Nasional tersebut meliputi:

- A. Program Pembangunan Hukum Jangka Panjang (25 tahun), dan
- B. Program Pembangunan Hukum Jangka Menengah (5 tahun) dalam program-program :

1. Perencanaan dan pembentukan hukum,
2. Penelitian dan pengembangan hukum nasional,
3. Pembinaan peradilan,
4. Penerapan dan penegakan hukum,
5. Pelayanan dan bantuan hukum,
6. Penyuluhan hukum,
7. Pendidikan dan latihan hukum,
8. Pengawasan hukum,

#### 9. Pembinaan sarana dan prasarana hukum.

Dilihat menurut substansinya, pada prinsipnya apa yang dirumuskan oleh Tim Perumusan Panitia Seminar itu adalah memadai untuk dijadikan dasar dan titik tolak untuk penyusunan konsep strategis lebih lanjut.

Diantara kesembilan point program tersebut terdapat hubungan interdependent dan integral, karena semuanya tersistem sebagai satu paket pembangunan, bahkan dalam beberapa hal, tidak terlalu tajam batas lahan kegiatannya.

Misalnya penemuan dan pembentukan hukum erat sekali hubungannya dengan penelitian hukum.

Bahkan penelitian itu menjadi sumber masukan bagi perencanaan pembentukan dan pengembangan hukum.

Semuanya itu tidak bermanfaat jika tidak ada peradilan sebagai wadah dan sarana penerapan hukum, bahkan peradilan ini harus dibina baik software maupun hardware-nya.

Peradilan sebagai formal *judicial power* didukung oleh kalangan profesi yang bergerak dalam penerapan dan penegakan hukum, misalnya pengacara, semuanya itu bergerak kearah pelayanan, dan penyuluhan hukum, yang disana sini bersifat pendidikan dan latihan hukum pula.

Berfungsi dan tegaknya hukum, menjadi sasaran pengawasan oleh pihak peradilan, juga pengawasan oleh badan-badan legislatif.

Untuk semua kelembagaan dan mata rantai kegiatan yang diuraikan di atas, memerlukan sarana dan prasarana yang juga harus dibina, disamping pembinaan hukumnya and sich.

Demikian salah satu alur dan kerangka pemikiran, secara menyeluruh dan global mengenai pembangunan hukum.

#### GBHN RI. Tahun 1999 Tentang Pembangunan Hukum

Untuk mengetahui sampai dimana dan pikiran *political-paradigmatic* berupa haluan negara mengenai “pembangunan di bidang hukum”, ada baiknya ditelusuri kembali muatan GBHN RI. Tahun 1999 yang berikut ini (penulis bagi Kondisi Umum (perkiraan keadaan) dan arah kebijakan) :

##### a. Perkiraan Keadaan (Situasi dan Kondisi)

1. Di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontroversial, disatu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun, di pihak lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.
2. Tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum, terjadinya campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan mengakibatkan terjadinya krisis hukum.

3. Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan.
4. Pembangunan dibidang pertahanan dan keamanan telah menunjukkan kemajuan meskipun masih mengandung kelemahan.
5. Kepercayaan masyarakat terhadap aparaturnya TNI dan Polri melemah, antara lain, karena digunakan sebagai alat kekuasaan, rasa aman dan ketenteraman masyarakat berkurang; terjadinya kerusuhan massal dan berbagai pelanggaran hukum serta pelanggaran hak asasi manusia.

b. Arah Kebijakan:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui Perundang-undangan warisan kolonial dan hukum adat serta memperbaharui Perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidak-adilan gender dan ketidak-sesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi Internasional, terutama yang berkait dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk Undang-Undang.
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat, penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengaawasan yang efektif.
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.
7. Mengembangkan Peraturan Pertundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Lampiran :

Bentuk tulisan Kerangka Dasar Manajemen Strategis  
(Badan Pembangunan Badan Nasional, M. Solly Lubis)

### SKEMA SISTEM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL M. SOLLY LUBIS

